

3. LA SPESA PER LA DIFESA: INIZIATIVE DELLA UE E IMPLICAZIONI PER L'ITALIA

3.1 Le iniziative della UE per il settore della difesa

Nel contesto dell'attuale situazione geopolitica, la Commissione europea ha ritenuto necessario proporre delle iniziative strategiche volte a incentivare un incremento di spesa degli Stati membri nei settori della difesa e della sicurezza attraverso una serie di leve finanziarie e di finanza pubblica.

La riforma della *governance* economica europea, approvata ad aprile 2024, già riconosce alle spese per la difesa un trattamento relativamente favorevole. Il nuovo braccio correttivo del Patto di stabilità e crescita (PSC) riconosce la necessità per gli Stati membri di rafforzare le proprie capacità di difesa. L'art.1 del Regolamento (UE) 2024/1264 che modifica l'articolo 2(3) del regolamento sul braccio correttivo prevede che la Relazione di cui all'articolo 126, paragrafo 3 del TFUE che la Commissione deve redigere per stabilire l'esistenza di un deficit eccessivo rifletta adeguatamente, tra le altre cose, l'aumento degli investimenti pubblici nel settore della difesa, considerando anche il momento della registrazione della spesa per il materiale militare¹⁴⁰. Quindi, le maggiori spese per investimenti pubblici nel settore della difesa sono considerate un fattore mitigante nella valutazione dell'esistenza di un deficit eccessivo per l'eventuale apertura della relativa procedura.

In previsione del Consiglio europeo straordinario del 6 marzo, la Presidente della Commissione europea ha inviato una lettera ai *leader* europei presentando il piano *ReArm Europe*¹⁴¹, che si inserisce nella cornice strategica delineata dal Libro Bianco *Readiness 2030*¹⁴². Il piano si articola in cinque pilastri fondamentali: i) l'istituzione di un nuovo strumento finanziato con risorse provenienti dal bilancio della UE per concedere prestiti agli Stati membri che intendono rafforzare le loro capacità difensive; ii) l'attivazione coordinata della clausola di salvaguardia nazionale prevista dal PSC riformato; iii) la revisione intermedia dei programmi della politica di coesione per consentire agli Stati membri di indirizzare una quota maggiore di fondi verso il settore della difesa; iv) un rinnovato ruolo della Banca europea per gli investimenti (BEI) nella mobilitazione di finanziamenti privati verso l'industria europea della difesa; v) la strategia sull'Unione del risparmio e degli investimenti¹⁴³,

¹⁴⁰ Regolamento (UE) 2024/1264 del Consiglio, del 29 aprile 2024, recante modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi. Inoltre, il considerando n. 13 del medesimo regolamento indica che "tale fattore potrebbe essere valutato rispetto alle medie dell'Unione, alle tendenze nel medio termine o ad altri parametri di riferimento pertinenti, tenendo conto anche delle norme statistiche relative al momento della registrazione della spesa per il materiale militare".

¹⁴¹ Lettera della Presidente della Commissione europea agli Stati Membri del 4 marzo 2025 e comunicato stampa della Presidente della Commissione europea sul "pacchetto difesa" del 4 marzo 2025.

¹⁴² Commissione europea (2025), "Libro Bianco congiunto sulla prontezza alla difesa europea per il 2030", 19 marzo.

¹⁴³ Commissione europea (2025), "Strategia sull'Unione del risparmio e degli investimenti: migliorare le opportunità finanziarie per i cittadini e le imprese dell'UE", 19 marzo.

finalizzata a garantire un accesso più ampio ai mercati dei capitali e alle opzioni di finanziamento alle imprese operanti nel settore della difesa.

Il Consiglio europeo straordinario ha accolto favorevolmente l'iniziativa della Commissione¹⁴⁴, così come il Parlamento europeo che, nella sua risoluzione del 12 marzo, ha sostenuto la necessità per gli Stati membri di incrementare i finanziamenti destinati alla difesa e alla sicurezza¹⁴⁵.

La Commissione ha quindi presentato il piano *ReArm Europe – Readiness 2030* il 19 marzo. Il pacchetto di proposte per il settore della difesa include il Libro Bianco sulla difesa europea, la Comunicazione sulla clausola di salvaguardia nazionale per il rafforzamento del settore della difesa¹⁴⁶, la proposta legislativa per l'istituzione di uno strumento finanziario denominato *Security Action for Europe – SAFE*¹⁴⁷ – e la Comunicazione sull'Unione del risparmio e degli investimenti¹⁴⁸. Secondo le stime della Commissione¹⁴⁹, il piano dovrebbe permettere di mobilitare risorse aggiuntive per la difesa fino a 800 miliardi di euro.

Il Libro Bianco delinea il contesto e la strategia che la Commissione intende perseguire sulla difesa europea. Nel documento, la Commissione identifica le aree di investimento prioritarie per colmare le lacune nella capacità difensiva della UE e costruire una solida base industriale per il settore della difesa.

Nell'analisi delle criticità e delle sfide dell'industria europea della difesa, la Commissione richiama esplicitamente le valutazioni settoriali contenute nel Rapporto Draghi sul futuro della competitività europea¹⁵⁰. Il Libro Bianco recepisce le principali raccomandazioni del Rapporto, con particolare riferimento alla necessità di contrastare la frammentazione del comparto difesa, all'esigenza di una maggiore integrazione industriale e alla necessità di sviluppare capacità strategiche autonome che limitino la dipendenza da fornitori *extra-UE* (si veda il Riquadro 3.1). Il piano *ReArm Europe – Readiness 2030* riflette l'indicazione del Rapporto circa l'opportunità di promuovere uno sviluppo coordinato del settore a livello della UE. Tale impostazione è anche finalizzata a garantire l'adempimento degli impegni assunti dagli Stati membri in sede NATO. Il Libro Bianco ribadisce, infatti, il ruolo centrale dell'Alleanza Atlantica quale fondamento irrinunciabile della difesa collettiva in Europa.

¹⁴⁴ Conclusioni del Consiglio europeo sulla difesa europea del 6 marzo 2025.

¹⁴⁵ Parlamento europeo (2025), "Resolution on White paper on the future of European defence", 12 marzo.

¹⁴⁶ Commissione europea (2025), "Communication on accommodating increased defence expenditure within the Stability and growth pact", 19 marzo.

¹⁴⁷ Commissione europea (2025) "Proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE) mediante il rafforzamento dell'industria europea della difesa", 19 marzo.

¹⁴⁸ Commissione europea (2025), "Communication on savings and investments Union, A strategy to foster citizens' wealth and economic competitiveness in the EU", 19 marzo.

¹⁴⁹ Commissione europea (2025), "Questions and answers on ReArm Europe Plan - Readiness 2030", 19 marzo.

¹⁵⁰ Si rimanda alla pagina dedicata al Rapporto Draghi della Commissione europea.

Riquadro 3.1 – La competitività del settore della difesa nella UE secondo il Rapporto Draghi

Il Rapporto Draghi¹⁵¹ esamina, tra le altre cose, la competitività del settore della difesa nell'UE, analizzando le sfide strutturali del settore, in particolare la sua frammentazione e le difficoltà di accesso ai finanziamenti. Il Rapporto propone, inoltre, una serie di misure volte a promuovere il consolidamento industriale, l'innovazione e l'accesso ai finanziamenti per migliorare la competitività e la resilienza della base industriale e tecnologica della difesa europea.

Il Rapporto Draghi evidenzia diverse criticità strutturali nel settore della difesa europea. In primo luogo, la spesa pubblica per la difesa da parte degli Stati membri della UE risulta insufficiente, con una tendenza decrescente dal 1960, a causa anche del prolungato periodo di pace e della protezione militare offerta dagli Stati Uniti. Nel 2024, solamente dieci Stati membri hanno rispettato l'impegno assunto in sede NATO nel 2014 di destinare almeno il 2 per cento del PIL alla difesa. Qualora tutti gli Stati membri della UE appartenenti alla NATO raggiungessero tale obiettivo, si genererebbe un incremento di circa 60 miliardi di euro di risorse per la difesa. La Commissione ha, peraltro, stimato che nella UE sarebbero necessari investimenti aggiuntivi per la difesa di circa 500 miliardi di euro nel prossimo decennio.

Il Rapporto Draghi individua un ulteriore punto critico nell'eccessiva frammentazione della struttura industriale della difesa nella UE, con la produzione concentrata in un numero limitato di Stati membri. Le aziende attive nel settore tendono a operare contemporaneamente in diversi domini (terrestre, navale, aereo e spaziale), generando sovrapposizioni e duplicazioni. Il Rapporto sostiene che le norme sulla concorrenza a livello europeo hanno disincentivato i processi di crescita dimensionale delle imprese mediante operazioni di fusione. D'altra parte, la frammentazione produttiva non è solo conseguenza delle regole di mercato, ma soprattutto di una spesa pubblica insufficiente e non coordinata, prevalentemente orientata verso operatori nazionali. L'industria della difesa europea è condizionata negativamente da una mancanza di coordinamento e insufficiente standardizzazione dei prodotti e interoperabilità delle attrezzature. Ne consegue uno scarso ricorso agli appalti congiunti, alla manutenzione condivisa e alla messa in comune delle risorse.

L'accesso ai finanziamenti rappresenta una ulteriore problematica, particolarmente significativa per le piccole e medie imprese e per le *mid-cap*. Il Rapporto Draghi quantifica in circa due miliardi il deficit di finanziamento azionario e creditizio per le PMI europee operanti nel settore. L'accesso al mercato finanziario risulta frequentemente ostacolato da un'interpretazione restrittiva del quadro europeo sulla finanza sostenibile¹⁵², che induce la BEI e numerosi istituti finanziari a escludere dalle loro linee di credito gran parte delle imprese attive nella difesa.

Il Rapporto evidenzia, infine, una significativa dipendenza delle aziende produttrici europee da fornitori *extra-UE*, in particolare statunitensi. La maggioranza degli investimenti europei nella difesa è stata recentemente indirizzata verso gli Stati Uniti e altri *player* internazionali (inclusi Israele e Corea del Sud). Il Rapporto individua come cause di tale fenomeno la limitata conoscenza dell'offerta europea e l'assenza una domanda pubblica rilevante in termini di volumi e stabile nel tempo. Tale dipendenza contribuisce ad aggravare la frammentazione e a ridurre l'interoperabilità tra le forze armate degli Stati membri.

¹⁵¹ Draghi, M. (2024), "The Draghi report: the future of European competitiveness, Part B: In-depth analysis and recommendations", Capitolo 7 – Difesa, settembre.

¹⁵² Anche Merler sottolinea che per una rapida riallocazione dei capitali privati verso la difesa, la Commissione dovrebbe inviare un messaggio chiaro al settore finanziario: la sicurezza deve essere considerata una precondizione per il raggiungimento di tutti gli altri obiettivi politici, inclusi quelli relativi alla sostenibilità – ESG (Environmental, Social, and Governance). Si veda, Merler, S. (2025), "Sustainability rules are not a block on EU defence financing, but reputational fears are", Bruegel, 17 marzo.

Raccomandazioni del Rapporto Draghi

In primo luogo, il Rapporto Draghi raccomanda l'ampliamento della competenza della UE alla politica industriale di difesa, con un conseguente adeguamento dell'assetto istituzionale europeo che rifletta l'importanza strategica del settore.

Riguardo all'accesso ai finanziamenti, il Rapporto propone l'adozione di criteri di ammissibilità mirati, che consentano l'accesso ai finanziamenti esclusivamente ad aziende con sede nella UE, secondo meccanismi analoghi a quelli del Fondo europeo per la Difesa (FED)¹⁵³. Il Rapporto auspica, inoltre, l'attuazione del programma europeo per l'industria della difesa (EDIP) quale strumento per contrastare la frammentazione dei meccanismi e l'istituzione di fondi ideati per raccogliere e convogliare risorse finanziarie a sostegno degli investimenti strategici (come FAST). Il Rapporto raccomanda, inoltre, un adeguamento della politica sulla concorrenza a livello europeo che favorisca il consolidamento degli operatori nel settore della difesa. Le valutazioni sul rispetto delle regole di concorrenza dovrebbero tenere conto di criteri connessi all'innovazione, alla sicurezza e alla resilienza. Il Rapporto suggerisce, infine, l'introduzione di un principio di preferenza europea rafforzato, con la creazione di meccanismi di incentivo per valorizzare le soluzioni europee rispetto a quelle *extra-UE*.

Per quanto concerne la ricerca e sviluppo, il Rapporto propone di concentrare le risorse finanziarie disponibili su iniziative comuni alla UE, dando preferenza ai progetti con ricadute tecnologiche a uso duale, civile e militare. Il Rapporto sottolinea infatti, le ricadute positive sulla produttività dell'industria e sulla crescita economica che si avrebbero da un incremento significativo dell'investimento pubblico in R&S per la difesa.

Il Rapporto Draghi viene citato nel Libro Bianco sulla difesa della Commissione laddove si analizzano le carenze e le sfide dell'industria europea della difesa. In particolare, il Libro Bianco riconosce che il potenziamento dell'industria della difesa europea è strategico non solo per la sicurezza comune, ma anche per la competitività economica dell'UE. Il Libro Bianco recepisce alcune delle analisi e raccomandazioni chiave del Rapporto Draghi, in particolare quelle che mirano ad arginare la frammentazione del settore della difesa europea, a sostenere una maggiore integrazione industriale e a sviluppare capacità autonome.

La Commissione propone così una serie di incentivi per allineare le politiche nazionali di difesa, convergendo verso lo sviluppo di capacità comuni e una programmazione a lungo termine.

In primo luogo, la Commissione invita gli Stati membri a richiedere l'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale prevista all'articolo 26 del Regolamento (UE) 2024/1263 al fine di aumentare le spese nel settore della difesa in modo coordinato per massimizzare l'impatto sulla capacità di reazione e produzione dell'industria della difesa. L'attivazione della clausola permetterebbe di aumentare la spesa pubblica nel settore della difesa deviando dal percorso di spesa netta raccomandato dal Consiglio, sia

¹⁵³ Il Fondo europeo per la Difesa (FED) costituisce uno degli elementi fondamentali all'interno dell'architettura istituzionale europea dedicata al rafforzamento delle capacità di difesa dell'Unione. È divenuto pienamente operativo il 1° gennaio 2021, con un bilancio complessivo di circa 8 miliardi di euro per il periodo 2021-27, sulla base del Regolamento (UE) 2021/697. La proposta del programma europeo della difesa (EDIP) è concepita come complementare al FED, con una dotazione prevista di 1,5 miliardi per il periodo 2025-27. Mentre il FED si concentra primariamente sul sostegno alla ricerca e allo sviluppo congiunto di capacità e tecnologie, l'EDIP è orientato a potenziare la capacità produttiva dell'industria europea della difesa, a garantire la disponibilità e l'approvvigionamento tempestivi di prodotti per la difesa, nonché a contribuire alla ripresa, ricostruzione e modernizzazione dell'industria della difesa ucraina.

che il paese si trovi nel braccio preventivo del PSC sia che si trovi in procedura per disavanzi eccessivi come l'Italia.

Secondo la Comunicazione della Commissione, gli Stati membri possono chiedere di deviare fino a 1,5 punti percentuali di PIL all'anno nel periodo 2025-28 rispetto ai limiti di spesa netta stabiliti dal Consiglio, sempreché tale deviazione sia dovuta a maggiori spese per la difesa in rapporto al PIL rispetto al livello del 2021¹⁵⁴. Le spese per difesa eleggibili sono quelle classificate secondo il Sistema europeo dei conti (SEC 2010) nella classificazione delle funzioni delle amministrazioni pubbliche (COFOG) per la funzione "difesa" (02). La Commissione ha invitato Eurostat a sviluppare contestualmente una rilevazione delle spese militari dove la base di partenza è rappresentata dalla definizione COFOG ma di "considerare" anche la definizione NATO che è generalmente più ampia (si veda il paragrafo 3.2). La Commissione ha, inoltre, precisato che le spese finanziate dai prestiti del nuovo strumento SAFE (si veda *infra*) sono automaticamente eleggibili a beneficiare della clausola¹⁵⁵, così come le spese per difesa finanziate dai prestiti del Dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) ed eventuali contributi nazionali (già in essere o che verranno forniti) agli strumenti comuni di spesa per la difesa (per esempio nell'ambito del programma per l'industria europea della difesa che la Commissione auspica sia approvato entro l'estate, si veda *infra*).

Nel caso in cui sia stata approvata la clausola di salvaguardia nazionale richiesta da uno Stato membro, se la crescita della spesa netta osservata è maggiore rispetto al percorso raccomandato dal Consiglio nel periodo 2025-28, la Commissione dovrà tenere conto dell'aumento della spesa per la difesa. Qualora la Commissione riscontrasse che l'eccesso di crescita della spesa osservato nei dati di consuntivo sia interamente imputabile a un aumento della spesa per la difesa e tale eccesso rimanga entro il limite di 1,5 punti percentuali del PIL, non verrebbe raccomandata l'apertura di una procedura per deficit eccessivi perché tale deviazione risulterebbe autorizzata dal Consiglio con l'attivazione della clausola nazionale. L'aumento di spesa è calcolato prendendo come base di riferimento la spesa per difesa realizzata nel 2021, l'anno precedente all'aggressione dell'Ucraina da parte della Russia.

Si ricorda che l'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale prevista dal nuovo quadro di regole del PSC è subordinata a tre condizioni: i) la sussistenza di circostanze eccezionali al di fuori del controllo dello Stato membro; ii) che le circostanze eccezionali abbiano un impatto rilevante sulle finanze pubbliche dello Stato membro interessato; e iii) che la deviazione dal percorso di spesa netta stabilito dal Consiglio non comprometta la sostenibilità del debito nel medio termine. Nella sua Comunicazione, la Commissione ha già dichiarato l'esistenza delle prime due condizioni: la guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina e la sua minaccia alla sicurezza europea costituiscono circostanze

¹⁵⁴ La deviazione sarà applicata ai limiti di spesa netta calcolati senza tener conto della salvaguardia del debito e della salvaguardia sul deficit, ove applicabili. Si ricorda che per l'Italia le due salvaguardie non erano determinanti per stabilire i limiti della spesa netta.

¹⁵⁵ Al fine di beneficiare della clausola, gli Stati membri dovrebbero segnalare a Eurostat tutte le spese relative alla difesa contabilizzate secondo la classificazione COFOG per la funzione difesa e le spese effettuate nell'ambito dello strumento SAFE nelle categorie "prodotti per la difesa" e "altri prodotti per scopi di difesa" come definito nella proposta di Regolamento istitutivo di SAFE. Eurostat potrebbe anche sviluppare delle linee guida sulla rendicontazione di queste spese, in cooperazione con le autorità statistiche nazionali.

eccezionali al di fuori del controllo degli Stati membri, che hanno un impatto significativo sulle finanze pubbliche nazionali attraverso l'aumento immediato o programmato della spesa per la difesa. Il criterio discriminante per ottenere l'attivazione della clausola sarà dunque che la flessibilità richiesta dal singolo Stato membro non metta a rischio la sostenibilità del debito nel medio termine.

Lo Stato membro che intende attivare la clausola di salvaguardia nazionale deve presentare richiesta al Consiglio della UE. La Commissione valuterà, quindi, che le condizioni per l'attivazione della clausola siano soddisfatte. Ricevuto il parere della Commissione, entro quattro settimane il Consiglio dovrà votare a maggioranza qualificata l'adozione della raccomandazione che attiva la clausola di salvaguardia nazionale. Il Consiglio dovrà specificare un limite temporale per la deviazione dal percorso di spesa netta precedentemente raccomandato. L'approvazione della flessibilità da parte del Consiglio permetterà allo Stato membro di deviare dal percorso precedentemente raccomandato dal Consiglio, senza necessariamente rivedere il Piano¹⁵⁶. La Commissione ha proposto di rendere disponibile la flessibilità per le spese della difesa per un periodo di quattro anni a partire dal presente anno¹⁵⁷. La Commissione ritiene, infatti, che questo sia un tempo adeguato a consentire agli Stati membri di modificare la composizione del loro bilancio e finanziare in modo permanente un più elevato livello di spese per la difesa nel medio periodo. Inoltre, la possibilità di attivazione della clausola nazionale per le spese per la difesa coinciderebbe con la durata quadriennale della maggior parte dei PSB¹⁵⁸. Qualora le circostanze eccezionali persistano oltre il 2028, il Consiglio potrà estendere di un anno il periodo di validità della clausola. Come previsto dal Regolamento 2024/1263, il Consiglio può estendere la clausola più di una volta.

La Commissione ha invitato gli Stati membri intenzionati a richiedere l'attivazione della clausola nazionale entro fine aprile, per poter condurre le procedure in modo celere e coordinato; è tuttavia possibile richiedere l'attivazione della clausola anche successivamente. All'indomani della scadenza prefigurata dalla Commissione, 16 Stati membri avevano deciso di richiedere l'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale: Belgio, Bulgaria, Repubblica Ceca, Danimarca, Germania, Estonia, Grecia, Croazia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Polonia, Portogallo, Slovenia, Slovacchia e Finlandia¹⁵⁹. Lo scorso 4 giugno, nel contesto del "pacchetto di primavera", la Commissione ha presentato le proposte di raccomandazioni del Consiglio ai paesi che hanno già richiesto l'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale. Per valutare se uno Stato membro possa beneficiare della flessibilità e in quale misura, la Commissione ha verificato che la spesa per la difesa prevista nel periodo 2025-2028 da ciascun paese non superasse la deviazione

¹⁵⁶ Per le possibili implicazioni delle maggiori spese per difesa sulla procedura per deficit eccessivo si rimanda al Riquadro 2.6.

¹⁵⁷ La Comunicazione precisa che la flessibilità si applica alle spese per la difesa legate anche a consegne successive al 2028, a condizione che i contratti corrispondenti siano stati firmati durante il periodo di attivazione della clausola e sulla base di una rendicontazione precisa da parte degli Stati membri interessati.

¹⁵⁸ La maggior parte degli Stati membri ha presentato piani che coprono quattro anni (ossia il periodo 2025-28) in linea con la durata della loro legislatura nazionale.

¹⁵⁹ Consiglio dell'Unione europea, Comunicato stampa aggiornato al 2 maggio 2025.

consentita indicata nella Comunicazione di marzo¹⁶⁰. Il Consiglio ha un mese di tempo per decidere in merito.

Il pacchetto della Commissione comprende, inoltre, la proposta di regolamento per l'istituzione di un nuovo strumento dedicato al rafforzamento dell'industria europea della difesa ("SAFE") che è stato adottato dal Consiglio il 27 maggio¹⁶¹. Lo strumento finanziario SAFE fornirà agli Stati membri prestiti fino a 150 miliardi di euro garantiti dal bilancio della UE (si veda il Riquadro 3.2). Le spese finanziate da tali prestiti rientrano nel limite massimo della deviazione di 1,5 punti percentuali di PIL rispetto al percorso della spesa netta consentito a seguito dell'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale descritta sopra. La base giuridica di questo strumento temporaneo è l'articolo 122 del Trattato sul funzionamento della UE, che consente al Consiglio di adottare misure di emergenza in caso di circostanze eccezionali al di fuori del controllo degli Stati membri, incluse misure di finanziamento d'urgenza. SAFE sosterrà gli Stati membri nel rafforzamento delle capacità di difesa attraverso appalti comuni. L'auspicio è che l'acquisto comune possa garantire l'interoperabilità delle forze armate degli Stati membri, generare economie di scala e consolidare la base industriale della difesa a livello europeo, in linea con quanto raccomandato dal Rapporto Draghi. La proposta della Commissione è stata discussa presso i comitati e gruppi di lavoro del Consiglio ed è stata adottata dal Consiglio stesso durante la riunione del 27 maggio¹⁶².

Secondo il regolamento SAFE approvato dal Consiglio, gli Stati membri interessati potranno presentare una richiesta di prestito alla Commissione corredata da un piano di investimento dettagliato entro sei mesi dall'entrata in vigore dello stesso. I piani dovranno interessare almeno due paesi, di cui almeno uno Stato membro della UE e l'altro o un paese della UE oppure un paese non UE ma appartenente all'Associazione europea di libero scambio (EFTA) oppure l'Ucraina. I prestiti dovranno riguardare acquisti da imprese con sede e strutture gestionali nella UE o in uno Stato membro dell'EFTA o in Ucraina. Il regolamento stabilisce che il costo dei componenti originari da paesi terzi non può superare il 35 per cento del costo stimato dei componenti del prodotto finale, e prevede requisiti rafforzati sull'autonomia tecnologica per prodotti specifici nella difesa aerea, droni avanzati, sistemi spaziali, AI e *cybersecurity*. La concessione di prestiti sarà competenza del Consiglio mediante decisioni di attuazione su proposta della Commissione, con valutazione entro quattro settimane. Gli Stati membri possono richiedere pagamenti due volte l'anno presentando rapporti semestrali sui progressi compiuti e la Commissione dovrà fornire al Parlamento europeo e al Consiglio un rapporto annuale sull'utilizzo dell'assistenza finanziaria erogata attraverso questo strumento.

Si noti che il 23 aprile scorso la Commissione per gli Affari Giuridici (JURI)¹⁶³ del Parlamento europeo ha contestato la base giuridica dello strumento SAFE, ritenendo inappropriato il ricorso all'articolo 122 del TFUE e sollevando preoccupazioni circa il

¹⁶⁰ Per la Germania il giudizio è sospeso in attesa che venga presentato il PSB dal nuovo governo.

¹⁶¹ 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.

¹⁶² Consiglio dell'Unione europea, Conferenza stampa del 27 maggio 2025.

¹⁶³ Nella riunione del 23 aprile 2025 la Commissione JURI (Affari giuridici), ha verificato l'appropriatezza dell'articolo 122 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea quale base giuridica per la proposta. La Commissione JURI ha deliberato all'unanimità di contestare l'appropriatezza della base giuridica scelta. Si veda il relativo comunicato del Parlamento europeo. In sintesi, la Commissione JURI contesta SAFE perché ritiene che il programma industriale di difesa proposto dalla Commissione sia strutturale (e non temporaneo) e avrebbe, quindi, dovuto seguire procedure legislative ordinarie. La Commissione JURI si riserva, quindi, la possibilità di impugnare l'atto legislativo.

rispetto dei principi di responsabilità democratica, considerata la limitata consultazione parlamentare prevista da tale procedura.

Al vertice del 20 marzo, il Consiglio europeo¹⁶⁴ ha invitato il Consiglio della UE e il Parlamento europeo a procedere rapidamente nell'approvazione delle proposte della Commissione. Nelle loro conclusioni, i Capi di Stato e di Governo hanno ribadito che una UE più forte nel campo della sicurezza e della difesa è complementare alla NATO, che comunque rimane, per gli Stati che ne sono parte, il fondamento della loro difesa collettiva. È opportuno ricordare che nel prossimo vertice NATO a giugno all'Aja i Capi di Stato e di Governo dell'Alleanza discuteranno della possibilità di innalzare l'obiettivo, concordato nel 2014, di destinare il 2 per cento del PIL alle spese militari entro il 2024¹⁶⁵. Nel suo discorso al Parlamento europeo dell'11 marzo, la Presidente della Commissione aveva dichiarato la necessità di destinare almeno il 3 per cento del PIL alla difesa¹⁶⁶ nei singoli bilanci nazionali. Nel suo rapporto annuale sull'attività dell'Alleanza¹⁶⁷ di aprile il Segretario generale ha sottolineato che l'aumento della spesa per la difesa è essenziale per garantire forze e capacità necessarie alla deterrenza e difesa rafforzata. Nel 2024, gli investimenti nella difesa sono cresciuti significativamente in tutta l'Alleanza. Gli alleati NATO in Europa e Canada hanno aumentato di quasi il 20 per cento la spesa per difesa in termini reali rispetto al 2023, assumendo maggiori responsabilità per la difesa e la sicurezza dell'area euro-atlantica. L'auspicio del Segretario generale è quello di accelerare drasticamente questi sforzi di investimento nel 2025.

Come ulteriore misura, il primo aprile la Commissione ha proposto incentivi agli Stati membri che intendano reindirizzare i fondi di coesione non ancora utilizzati verso le nuove priorità della UE, tra cui il rafforzamento delle capacità di difesa¹⁶⁸. Nel contesto della revisione di medio termine della programmazione della politica di coesione relativa al periodo 2021-27, la Commissione ha proposto degli emendamenti al regolamento del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR)¹⁶⁹ per integrare le sue nuove priorità strategiche¹⁷⁰ e introdurre una maggiore flessibilità per agevolare l'impiego delle risorse e accelerare l'attuazione dei programmi. In particolare, la Commissione intende creare due linee specifiche per la difesa e sicurezza nell'ambito del FESR: i) il potenziamento delle capacità produttive nel settore della difesa, per consentire agli Stati membri di riprogrammare i fondi per migliorare le capacità produttive delle imprese attive nella difesa, indipendentemente dalle loro dimensioni e collocazione geografica; ii)

¹⁶⁴ Conclusioni del Consiglio europeo del 20 marzo 2025.

¹⁶⁵ L'obiettivo di destinare il 2 per cento del PIL del bilancio nazionale alla spesa per difesa entro il 2024 è stato preso dagli Stati che partecipano all'Alleanza Atlantica nel vertice NATO del Galles il 10 settembre 2014 e riaffermato nel vertice NATO di Varsavia del luglio 2016.

¹⁶⁶ Speech by the President at the European Parliament Plenary, 11 marzo 2025.

¹⁶⁷ NATO (2025), The Secretary General's Annual Report 2024, 24 aprile.

¹⁶⁸ Commissione europea (2025), "Comunicazione: Una politica di coesione modernizzata – Riesame intermedio", 1° aprile.

¹⁶⁹ Commissione europea (2025), "Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) 2021/1058 e (UE) 2021/1056 per quanto riguarda misure specifiche per affrontare le sfide strategiche nel contesto del riesame intermedio", 1 aprile.

¹⁷⁰ Si veda la pagina dedicata della Commissione alle priorità strategiche per il suo mandato 2024-29.

infrastrutture resilienti per la mobilità militare, per favorire investimenti in infrastrutture di trasporto a duplice uso civile e militare¹⁷¹. La Commissione intende così ampliare l'ambito di applicazione del FESR a favore di investimenti produttivi di grandi imprese¹⁷², e non solo delle PMI, nei casi in cui i progetti industriali contribuiscano agli obiettivi della piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa¹⁷³ (ossia riguardino settori strategici come semiconduttori, intelligenza artificiale, tecnologie quantistiche), rafforzino le capacità di difesa, o contribuiscano a un progetto europeo di interesse comune nel settore della difesa. Per incentivare gli Stati membri ad adottare questi nuovi obiettivi, la Commissione propone che gli investimenti reindirizzati al settore della difesa beneficino di un prefinanziamento del 30 per cento nel 2026 e di un tasso di cofinanziamento della UE del 100 per cento. Gli emendamenti devono essere discussi e approvati dal Parlamento europeo e dal Consiglio¹⁷⁴. L'auspicio della Commissione è di concludere la riprogrammazione nell'ambito del riesame intermedio della politica di coesione entro la fine del 2025, in modo che gli Stati membri, le regioni e le autorità locali interessate possano attuare i programmi così rivisti già all'inizio del 2026.

¹⁷¹ Su richiesta del Parlamento europeo, la Corte dei conti europea ha espresso un parere sulla proposta di modifica dei regolamenti FESR, Fondo di coesione e *Just Transition Fund*. Nel suo parere la Corte ha espresso alcuni dubbi. In primo luogo, essa ha sottolineato che la proposta della Commissione non chiarisce come gli investimenti che andrebbero a beneficiare dei fondi di coesione (capacità di produzione industriale legata alla difesa, ricerca e innovazione, nonché infrastrutture che facilitano la mobilità militare) possano rafforzare la coesione territoriale, economica e sociale come stabilito nel Trattato. Inoltre, la Corte sottolinea la mancanza di coordinamento con la Strategia industriale europea per la difesa (EDIS), che potrebbe portare a inefficienze e duplicazioni negli investimenti tra i vari strumenti di finanziamento europei per la difesa e la coesione. In generale le misure proposte potrebbero aumentare la complessità, mettere pressione sulla capacità amministrativa e diluire l'attenzione della politica sulla riduzione delle disparità regionali. Si veda Corte dei conti europea (2025), "*Opinion 02/2025 (pursuant to Article 322, TFEU) concerning the proposal 2025/0084 (COD) for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) 2021/1058 and (EU) 2021/1056 as regards specific measures to address strategic challenges in the context of the midterm review and the proposal 2025/0085 (COD) for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2021/1057 establishing the European Social Fund + (ESF+) as regards specific measures to address strategic challenges*", 6 maggio.

¹⁷² La proposta della Commissione sottolinea comunque che il sostegno alle grandi imprese deve garantire il rispetto delle norme dell'Unione in materia di aiuti di Stato (si veda pag. 20 della [Comunicazione](#)).

¹⁷³ Per un approfondimento si rimanda alla [pagina dedicata](#) alla piattaforma del Dipartimento della Politica di coesione e per il Sud.

¹⁷⁴ La Commissione per lo Sviluppo Regionale (REGI) del Parlamento europeo ha tenuto un dibattito sulle proposte di revisione intermedia con il Vicepresidente esecutivo della Commissione per la Coesione e le Riforme il 9 aprile. Si veda la [nota dei servizi del Parlamento europeo](#) (PE 772.848 – May 2025). Il 5 maggio 2025, la commissione REGI ha votato per richiedere che il fascicolo venga elaborato secondo la procedura d'urgenza.

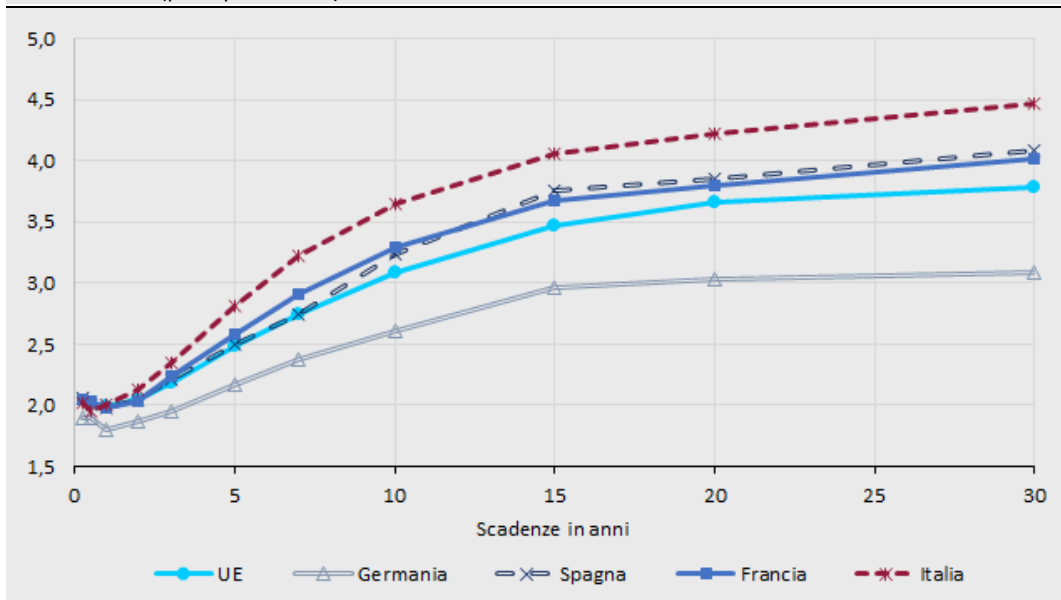
Riquadro 3.2 – Lo strumento SAFE proposto dalla Commissione europea

Il piano *ReArm Europe – Readiness 2030* della Commissione europea includeva la proposta di Regolamento per l'istituzione di uno strumento finanziario denominato *Security Action for Europe* – SAFE¹⁷⁵ dedicato al rafforzamento dell'industria europea della difesa. Il Regolamento è stato adottato dal Consiglio della UE il 27 maggio scorso¹⁷⁶.

SAFE può fornire agli Stati membri prestiti fino a 150 miliardi garantiti dal bilancio della UE. La base giuridica di questo strumento è l'articolo 122 del Trattato sul funzionamento della UE, che consente misure di emergenza in caso di circostanze eccezionali al di fuori del controllo degli Stati membri. Nel regolamento approvato dal Consiglio¹⁷⁷, SAFE sosterrà gli Stati membri nel loro programma di rafforzamento delle loro capacità di difesa attraverso appalti comuni. L'auspicio è che l'acquisto comune possa garantire l'interoperabilità delle forze armate degli Stati membri, creare economie di scala e consolidare la base industriale della difesa a livello europeo.

Gli Stati membri interessati potranno presentare una richiesta di prestito alla Commissione presentando un piano di investimento dettagliato entro il 30 novembre 2025. I piani dovranno interessare almeno due paesi congiuntamente, di cui almeno uno Stato membro della UE e l'altro o un paese della UE oppure un paese non UE ma appartenente all'Associazione europea di libero scambio (EFTA) oppure l'Ucraina. I prestiti dovranno riguardare acquisti da imprese con sede e strutture gestionali nella UE o in uno Stato membro dell'EFTA o in Ucraina. La concessione di prestiti sarà competenza del Consiglio mediante decisioni di esecuzione entro 4 settimane dalla proposta della Commissione. Se i progetti vengono approvati, gli Stati membri potranno ricevere un pre-finanziamento pari al 15 per cento del prestito accordato, per consentire un rapido avvio del piano di investimento, mentre gli esborsi potranno avvenire fino a dicembre 2030, in base all'avanzamento dei progetti stessi. In particolare, gli Stati membri possono richiedere pagamenti due volte l'anno presentando rapporti sui progressi compiuti. La Commissione dovrà fornire al Parlamento europeo e al Consiglio un rapporto annuale sull'utilizzo dell'assistenza finanziaria fornita attraverso questo strumento.

Fig. R3.2.1 – Curva dei rendimenti di titoli UE e di alcuni paesi dell'area dell'euro (punti percentuali)



Fonte: LSEG.

¹⁷⁵ Commissione europea (2025), *Proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell'Europa (SAFE) mediante il rafforzamento dell'industria europea della difesa*, 19 marzo.

¹⁷⁶ Si veda il *comunicato stampa* del Consiglio della UE del 27 maggio 2025.

¹⁷⁷ *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.

Lo strumento SAFE ha una serie di vantaggi finanziari tra cui la durata dei prestiti fino a 45 anni e, per molti Stati membri, la possibilità di accedere a condizioni di prestito vantaggiose. A tal proposito, in base alle condizioni di mercato delle ultime settimane, i rendimenti dei prestiti UE risulterebbero più bassi rispetto ai titoli di Stato per l'Italia (fig. R.3.2.1), soprattutto sulle scadenze più lunghe: lo *spread* dei rendimenti dei titoli di Stato italiani rispetto alle obbligazioni UE è pari a circa 30 punti base sulla scadenza a 5 anni, risulta maggiore per la scadenza a 10 anni (circa 60), e aumenta ulteriormente per le scadenze a 30 anni, pari a circa 70 punti base.

L'ultima proposta contenuta nel pacchetto difesa presentato dalla Commissione fa leva sulla BEI per mobilitare capitali privati e sull'accelerazione dell'attuazione dell'Unione del risparmio e degli investimenti. Secondo il Libro Bianco, la BEI dovrebbe rafforzare la quota di finanziamenti nei confronti delle imprese attive nel settore della difesa, anche attraverso una revisione dei criteri di ammissibilità ai prestiti erogati dalla Banca che dovrebbero allinearsi maggiormente alle nuove priorità della UE¹⁷⁸. L'Unione del risparmio e degli investimenti mira a rafforzare l'integrazione e la competitività del settore bancario della UE realizzando pienamente il mercato unico dei servizi finanziari. Ciò include il completamento dell'Unione bancaria¹⁷⁹ e dell'Unione dei mercati dei capitali¹⁸⁰, che agevolano l'accesso ai mercati dei capitali e alle opzioni di finanziamento per le imprese europee anche nel settore della difesa.

Insieme al piano *ReArm Europe – Readiness 2030*, la Commissione ha presentato la sua visione strategica nel Libro Bianco sul futuro della difesa europea, che rilancia la proposta di un programma europeo per l'industria della difesa. Il programma europeo per l'industria della difesa (*European Defence Industry Programme – EDIP*) è stato ideato per incentivare le collaborazioni industriali transfrontaliere nel settore della sicurezza e difesa all'indomani dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, quando i capi di Stato e di governo della UE si sono impegnati a rafforzare le capacità comuni¹⁸¹. A seguito della dichiarazione del Consiglio di marzo 2022, la Commissione e l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza (che è anche a capo dell'Agenzia europea per la Difesa, – EDA) hanno adottato una comunicazione congiunta dove hanno evidenziato le carenze di investimento nel settore della difesa e le prospettive future¹⁸². Nella comunicazione, i servizi della Commissione rilevavano che la base industriale tecnologica e di difesa europea era stata sotto-finanziata per decenni, configurata principalmente per rispondere a esigenze nazionali, e con una capacità produttiva limitata perché basata su "tempi di pace". Sulla base di quest'analisi la Commissione ha presentato a marzo 2024 la prima strategia industriale per la difesa europea¹⁸³.

¹⁷⁸ Il 21 marzo il Consiglio di Amministrazione della BEI ha ampliato i criteri di ammissibilità per i progetti industriali e infrastrutturali nella difesa e sicurezza. Inoltre, il 6 maggio la BEI ha stipulato un accordo con la borsa Euronext per rafforzare l'accesso ai mercati finanziari delle piccole e medie imprese nei settori aerospaziale e della difesa in Europa.

¹⁷⁹ Per maggiori dettagli si rimanda alla pagina dedicata all'Unione bancaria della Commissione.

¹⁸⁰ Si veda la pagina dedicata all'iniziativa della Commissione.

¹⁸¹ Consiglio europeo, Dichiarazioni conclusive del vertice del 24-25 marzo 2022.

¹⁸² Commissione europea (2022), Comunicazione sull'analisi delle carenze di investimenti nel settore della difesa e sulle prospettive di percorso, 18 maggio, (JOIN/2022/24 final).

¹⁸³ Si veda anche la pagina dedicata all'iniziativa della Commissione europea.

Per realizzare la strategia, la Commissione ha presentato una proposta di regolamento¹⁸⁴ per l'istituzione dell'EDIP e un quadro comune per l'approvvigionamento militare. La proposta legislativa identifica delle misure strutturali per garantire la capacità industriale di difesa della UE a lungo termine¹⁸⁵. L'EDIP si fonda su tre pilastri. Il primo pilastro prevede il rafforzamento della competitività e reattività della base industriale e tecnologica di difesa europea (*European Defence Technological and Industrial Base* – EDTIB), attraverso misure volte a consolidare la domanda europea nel settore della difesa attraverso nuovi quadri giuridici di cooperazione volontaria per un programma europeo di armamenti (*Structures for European Armament Programme* – SEAP), l'estensione dei programmi di approvvigionamento comune pensati come emergenziali nel 2023 (*European Defence Industrial Reinforcement through common Procurement Act*¹⁸⁶ – EDIRPA), il sostegno agli investimenti produttivi e l'istituzione del fondo per accelerare la trasformazione delle catene di approvvigionamento della difesa (*Fund to Accelerate defence Supply-chains Transformation* – FAST) dedicato al potenziamento delle capacità manifatturiere delle piccole e medie imprese europee. La proposta di regolamento EDIP introduce il principio di “preferenza europea” (*Buy European*) per gli appalti nel settore della difesa. Il secondo pilastro riguarda il mercato europeo dei materiali di difesa e le misure volte a garantire la disponibilità e l'approvvigionamento tempestivi di prodotti per la difesa. Il terzo pilastro è costituito da misure che contribuiscono alla ripresa, ricostruzione e modernizzazione della base industriale e tecnologica della difesa ucraina e alla sua progressiva integrazione nell'EDTIB. Nella proposta legislativa iniziale, l'EDIP ha una dotazione di 1,5 miliardi fino al 2027 a carico del bilancio della UE, con finanziamenti differenziati tra sostegno all'industria europea e sostegno all'Ucraina e la possibilità che i beni russi congelati costituiscano entrate specifiche per quest'ultimo scopo. Il programma è progettato per operare in sinergia con altri fondi UE come EDIRPA e ASAP¹⁸⁷. Nel Libro Bianco la Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio ad adottare l'EDIP prima dell'estate. La proposta è stata analizzata ed emendata nelle pertinenti commissioni del Parlamento europeo a marzo ed è in attesa di essere discussa in plenaria dai deputati europei¹⁸⁸.

3.1.1 Il dibattito sul contributo delle iniziative della Commissione alla creazione di una difesa europea comune

In questo paragrafo, vengono passati in rassegna alcuni dei contributi analitici contenenti una valutazione del piano *ReArm Europe – Readiness 2030* della Commissione europea dal punto di vista del finanziamento dell'auspicato rafforzamento del settore della difesa. Da essi emergono alcuni punti di consenso. Seppure con diverse sfumature, i contributi sottolineano che gli strumenti delineati nel Libro Bianco rappresentano un passo importante ma non sufficiente a creare un'industria della difesa europea pienamente integrata e competitiva. Le criticità principali riguardano la limitata capacità di superare gli interessi nazionali, l'affidamento a risorse quasi esclusivamente nazionali, l'assenza di un mercato unico della difesa e la mancanza di una *governance* centralizzata in grado di

¹⁸⁴ Commissione europea (2024), Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma per l'industria europea della difesa e un quadro di misure per garantire la disponibilità e l'approvvigionamento tempestivi di prodotti per la difesa (“EDIP”), 5 marzo, (2024/0061 (COD))

¹⁸⁵ La proposta di regolamento si articola su più temi: la competitività della base industriale tecnologica e di difesa europea, il mercato europeo delle attrezzature per la difesa, il rafforzamento della base tecnologica e industriale di difesa ucraina e le disposizioni finanziarie.

¹⁸⁶ Regolamento (UE) 2023/2418 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'istituzione di uno strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni (EDIRPA), 18 ottobre 2023.

¹⁸⁷ Regolamento (UE) 2023/1525 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 luglio 2023 sul sostegno alla produzione di munizioni (ASAP).

¹⁸⁸ Per seguire l'iter della proposta, si rimanda alla [pagina dedicata](#) del Parlamento europeo.

pianificare il consolidamento della difesa comune. Per realizzare la visione enunciata nel Libro Bianco sarà necessario un rafforzamento degli strumenti proposti e, in ultima analisi, la volontà politica degli Stati membri di delegare alcune prerogative del settore della difesa a livello della UE.

Secondo Beetsma *et al.* (2025)¹⁸⁹ la criticità fondamentale del Piano presentato dalla Commissione è quella di non considerare la difesa comune come un bene pubblico europeo, perseverando con il tentativo di un coordinamento degli sforzi nazionali nel settore della difesa e sicurezza. Tuttavia, i paesi con spazio di bilancio più limitato potrebbero rinunciare ad aumentare la spesa per la difesa come invece auspicato. Nello scenario più pessimistico, la crisi di sicurezza causata dalla guerra in Ucraina potrebbe trasformarsi in una crisi dei debiti sovrani per quei paesi con minori spazi di bilancio. Rinunciando a considerare la difesa come un bene pubblico europeo, è molto improbabile che si realizzi un’allocazione ottimale delle risorse che eviti la duplicazione di capacità nazionali e si concentri sulle linee di azione prioritarie a livello della UE. Le istituzioni europee dovrebbero, quindi, trovare delle soluzioni per finanziare lo sviluppo di un’industria europea della difesa attraverso appalti congiunti. In un articolo precedente¹⁹⁰, gli autori descrivono possibili modalità di finanziamento della cooperazione europea sulla difesa a livello dell’UE, che variano a seconda che prevalga la dimensione nazionale o la spinta federale. Un primo livello è quello di escludere le spese per difesa dall’indicatore di spesa netta rilevante per la nuova sorveglianza di bilancio europea. Le obiezioni a tale soluzione sono la difficile classificazione delle spese e l’impatto sulla sostenibilità del debito di un aumento del deficit. In alternativa, gli autori suggeriscono di considerare gli investimenti in difesa eleggibili per un allungamento del percorso di aggiustamento di bilancio. L’unione degli sforzi di produzione e acquisto di sistemi d’arma tra gli Stati membri è una strada più impegnativa, ma che ha ricevuto consenso dai cittadini, ed è praticata attraverso l’Agenzia europea per la difesa (EDA) e più recentemente dalla strategia industriale per una difesa europea (EDIS) e il programma industriale per la difesa europea (EDIP) che consolida diverse iniziative per la produzione e l’acquisto congiunto. In questo caso l’obiezione ricade sul fatto che le esternalità non siano pienamente internalizzate da tutti gli Stati e la composizione della spesa possa non essere ottimale¹⁹¹. Un’ulteriore opzione è rappresentata dal finanziamento delle spese

¹⁸⁹ Beetsma, R., Buti, M., Nicoli, F. (2025), “The problem of missing European public goods from the ReArm Europe plan”, First Glance - Bruegel, 18 marzo.

¹⁹⁰ Beetsma, R., Buti, M., Nicoli, F. (2024), “Joint defence as a European public good”, in International Politics: <https://doi.org/10.1057/s41311-024-00645-x>

¹⁹¹ In questo caso gli autori citano come esempio le critiche fatte al NGEU da Beetsma, R., Codogno, L. e P. van den Noord (2020), “Next Generation EU: Europe Needs Pan-European Investment”. Secondo questi autori, la composizione della spesa nel quadro del Next Generation EU (NGEU) potrebbe non essere ottimale per diversi motivi. Gli autori evidenziano il rischio legato all’approccio “bottom-up”, dove i paesi privilegiano le priorità nazionali rispetto a una strategia europea integrata. Ogni paese, infatti, tenderà a progettare autonomamente i propri investimenti; senza una regia europea che ottimizzi l’allocazione delle risorse paesi diversi potrebbero investire negli stessi settori senza creare sinergie, perdendo il beneficio di creare economie di scala. In aggiunta, ci sono rischi legati alle capacità nazionali: non tutti i paesi hanno la stessa efficienza nell’implementare progetti complessi; inoltre, i fondi potrebbero essere dirottati verso progetti meno strategici ma politicamente vantaggiosi. Le diverse capacità nazionali potrebbero compromettere l’efficacia

per difesa tramite fondi separati, non legati formalmente al bilancio dell'UE, sull'esempio di NGEU. Tuttavia, gli autori riconoscono che per incentivare gli stati a esporsi maggiormente sulla difesa le condizionalità nell'uso dei fondi non dovrebbero essere troppo strette. La produzione di beni con un forte carattere pubblico europeo, come la difesa aerea e spaziale e la deterrenza nucleare, dovrebbe essere invece sostenuta dal bilancio dell'UE, attraverso il quadro di finanziamento pluriennale europeo, rivedendo le priorità di spesa o aumentando le risorse proprie o l'emissione di debito comune, ma ciò presuppone una forte volontà politica.

Buti *et al.* (2025)¹⁹² ritengono che non tutti i paesi della UE siano propensi ad aumentare la spesa per difesa a causa delle diverse preferenze nazionali e delle preoccupazioni per le implicazioni sul bilancio pubblico del conseguente aumento del deficit. L'utilizzo dei principali meccanismi incentivanti del piano (ossia SAFE e la clausola di salvaguardia nazionale) da parte di un numero critico di paesi potrebbe, tuttavia, rappresentare un primo passo verso la costruzione di strumenti di finanziamento comuni. Basandosi sull'esperienza di strumenti simili adottati per far fronte alle emergenze (come lo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione legato all'emergenza pandemica – SURE¹⁹³), un'ampia adesione da parte degli Stati membri potrebbe dipendere dalle decisioni di alcuni paesi cardine. Nello specifico, la richiesta di accedere allo strumento SAFE da parte della Francia fornirebbe un forte segnale agli altri paesi della UE, così come la richiesta di attivazione della clausola nazionale da parte della Spagna.

Pench (2025)¹⁹⁴ analizza le difficoltà che la UE affronta nel conciliare l'aumento della spesa per la difesa con il mantenimento della disciplina di bilancio prevista dal PSC. In merito alla clausola di salvaguardia nazionale per le spesa in difesa, l'autore sostiene che il limite dell'1,5 per cento del PIL sia giuridicamente discutibile e difficilmente applicabile nella sorveglianza di bilancio *ex post*. Inoltre, mentre i paesi con basso debito non necessitano di attivare la clausola grazie allo spazio di bilancio già esistente, per i paesi con debiti pubblici elevati il margine di flessibilità offerto dalla clausola nazionale potrebbe non essere sufficiente a compensare il possibile aumento dei costi del servizio del debito legati al finanziamento del nuovo deficit. Per quanto riguarda SAFE, l'autore

temporale del piano. Queste critiche possono essere facilmente estese agli attuali meccanismi di incentivo per il settore della difesa.

¹⁹² Buti, M. e Messori, M. (2025), *"Which countries will be pivotal for the success of EU defence funding instruments?"*, First Glance – Bruegel, 24 aprile.

¹⁹³ SURE ha erogato 98,4 miliardi tra il 2020 e 2022, di cui 27,4 all'Italia. Il progetto ha finanziato regimi di riduzione dell'orario lavorativo e misure analoghe, per aiutare gli Stati membri a proteggere i posti di lavoro e quindi i lavoratori dipendenti e autonomi dal rischio di disoccupazione e perdita di reddito nel periodo della pandemia. I prestiti concessi agli Stati membri erano sostenuti da un sistema di garanzie volontarie. Il contributo di ciascun paese all'importo complessivo della garanzia corrispondeva alla sua quota relativa nel reddito nazionale lordo (RNL) totale dell'UE. Per una valutazione *ex post* dello strumento si veda la [pagina dedicata](#) della Commissione europea.

¹⁹⁴ Pench, L. (2024) *"Dilemmas for the EU in deficit-financing of defence expenditure and maintenance of fiscal discipline"*, Working Paper 03/2025, Bruegel, 31 marzo.

sostiene che anche il suo utilizzo dipende dagli spazi di bilancio nazionali ed è quindi uno strumento parziale per il finanziamento della sicurezza come bene comune.

L'unità EGOV del Parlamento europeo¹⁹⁵ evidenzia che l'incertezza emersa sulla fattibilità giuridica del SAFE unita a una limitata adesione degli Stati membri al meccanismo di flessibilità della clausola di salvaguardia nazionale potrebbe determinare una significativa riduzione dell'impatto finanziario atteso del piano *ReArm Europe – Readiness 2030*¹⁹⁶. Come ricordato precedentemente, il 23 aprile scorso la Commissione per gli Affari Giuridici (JURI) del Parlamento europeo ha contestato la base giuridica dello strumento SAFE e ha sottolineato la conseguente limitata consultazione parlamentare. In particolare, la controversia illustra la tensione tra l'urgenza di attuare politiche di difesa a livello europeo e la necessità di preservare i principi di legittimità democratica e controllo istituzionale che caratterizzano l'ordinamento dell'Unione. In merito alla clausola di salvaguardia nazionale per le spese in difesa, i servizi del Parlamento europeo evidenziano che il meccanismo presenta caratteristiche meritevoli, ma prevalgono i dubbi sulle implicazioni di sostenibilità del debito degli Stati membri, soprattutto quelli con debiti già elevati e sulla reale portata dello stimolo alla spesa in difesa. Il riferimento all'anno 2021 non limita la richiesta di flessibilità anche per gli Stati membri che hanno già incrementato la spesa nel periodo 2021-24, garantendo a questi paesi la possibilità di aumentare le spese di 1,5 per cento del PIL rispetto ai livelli attuali in parte anche per altre finalità. La clausola non configura una "regola d'oro" permanente per la spesa in difesa, diversamente dalle proposte per gli investimenti verdi. La natura temporanea della clausola non risponde alle esigenze di spesa strutturali che caratterizzano invece gli investimenti nel settore della difesa. Inoltre, la flessibilità temporanea implica che gli Stati membri dovranno integrare l'incremento di spesa nei bilanci ordinari una volta concluso il periodo di attivazione della clausola. Al termine del periodo quadriennale, la disattivazione della clausola comporterà il ripristino delle regole del PSC, determinando potenzialmente l'attivazione di procedure per deficit eccessivo o la necessità di sostanziali revisioni dei piani fiscali nazionali. Infine, la definizione del perimetro delle spese ammissibili a beneficiare della clausola solleva il rischio che voci di bilancio ordinarie possano essere riclassificate per eludere i vincoli fiscali esistenti.

La BCE avverte che il pieno utilizzo della clausola di salvaguardia nazionale aggraverebbe inizialmente le dinamiche del debito, in particolare per i paesi ad alto indebitamento, trasferendo di fatto un significativo aggiustamento fiscale dal primo ciclo dei piani di medio termine al secondo periodo di programmazione che inizierà nel 2029. Nello scenario stimato dell'attivazione della clausola per quattro anni (2025 – 2028), con una spesa per difesa che aumenta in modo graduale e lineare fino a raggiungere il tetto

¹⁹⁵ De Lemos Peixoto, S., Loi, G., Mazzocchi, R. (2025), ["Implementing defence financing and spending under the Economic Governance Framework"](#), In-depth analysis – Economic Governance and EMU Scrutiny Unit (EGOV), European Parliament, PE 764.381, maggio.

¹⁹⁶ Le stime riportate dai servizi del Parlamento europeo indicano che l'effetto economico complessivo dell'iniziativa potrebbe attestarsi intorno alla metà delle risorse inizialmente prospettate dalla Commissione compromettendo così l'ambizione originaria del progetto e la sua capacità di risposta alle sfide di sicurezza europee.

dell'1,5 per cento del PIL a fine periodo, l'aggiustamento di bilancio complessivo per i paesi ad alto debito sarebbe di circa 1,7 punti percentuali inferiore rispetto ai piani di medio termine adottati dal Consiglio. L'analisi¹⁹⁷ della BCE evidenzia le potenziali implicazioni negative di una strategia che privilegia la flessibilità fiscale nel breve termine, rinviando le necessarie correzioni strutturali al periodo successivo e creando rischi concentrati per i paesi con posizioni debitorie già compromesse. La BCE evidenzia che è cruciale preservare la credibilità delle regole di bilancio recentemente riformate, auspicando che tutte le deviazioni dal percorso di spesa netta siano registrate per garantire la normale sorveglianza del rispetto degli impegni contenuti nei piani.

La Banca d'Italia¹⁹⁸ ritiene che il rafforzamento della difesa europea non possa prescindere dal ricorso al debito comune. L'approccio della Commissione basato su fondi nazionali e prestiti rischia, infatti, di accrescere le disuguaglianze tra paesi e di ridurre l'efficacia della spesa. La soluzione per arginare tali rischi sarebbe un programma coordinato d'investimento a livello europeo sostenuto da un debito comune, sull'esperienza del *Next Generation EU*. La Banca d'Italia sottolinea poi l'importanza della qualità della spesa e delle strategie di bilancio nazionali: le risorse comuni dovrebbero essere destinate prioritariamente alla tecnologia e alla ricerca nel settore della difesa, mentre la riallocazione delle poste di bilancio a livello nazionale non dovrebbe penalizzare gli investimenti per la crescita e la spesa sociale.

Al vertice informale dell'11 e 12 aprile il Consiglio dei Ministri delle Finanze, su invito della Presidenza polacca, ha discusso la proposta del *think thank* di Bruegel¹⁹⁹ dell'istituzione di un nuovo Meccanismo europeo per la difesa. Secondo Wolff *et al.* (2025)²⁰⁰ le misure presentate dalla UE rappresentano un passo avanti verso il rafforzamento dell'industria europea della difesa, ma gli incentivi offerti sono troppo esigui per incidere sulle preferenze nazionali negli appalti o per realizzare un coordinamento adeguato nell'approvvigionamento di dispositivi militari altamente tecnologici (in particolare dei satelliti militari). Gli autori affiancano quindi due proposte: i) espandere il ruolo dell'Agenzia Europea per la Difesa, migliorare la Cooperazione strutturata permanente (PESCO²⁰¹) ed estendere gli strumenti di finanziamento sul modello di SURE²⁰²; oppure ii) creare un nuovo Meccanismo europeo per la difesa (EDM),

¹⁹⁷ Si noti che la simulazione non considera il potenziale uso dello strumento SAFE di 150 miliardi, ma assume che il finanziamento avvenga tramite emissione di debito nazionale.

¹⁹⁸ Banca d'Italia (2025), "Considerazioni finali del Governatore - Relazione annuale", 30 maggio. Si veda anche Banca d'Italia (2025), "Relazione annuale sul 2024", 30 maggio.

¹⁹⁹ Si veda il comunicato stampa della Presidenza polacca del Consiglio sul vertice informale ECOFIN del 11-12 aprile a Varsavia.

²⁰⁰ Wolff, G., Steinbach, A. e Zettelmeyer, J. (2025), "The governance and funding of European rearmament", Policy Brief 15/2025, Bruegel, 7 aprile.

²⁰¹ La *Permanent Structured Cooperation* – PESCO è un trattato di collaborazione sottoscritto da 26 Stati membri per pianificare, sviluppare e investire congiuntamente nello sviluppo di capacità difensive e per accrescere la prontezza operativa delle forze armate. Per maggiori dettagli si rimanda alla pagina ufficiale dell'iniziativa.

²⁰² Di fatto SAFE si ispira all'esperienza di SURE e del RRF, prevedendo prestiti agli Stati membri che presentano un piano di investimento nell'industria della difesa europea. A differenza di SURE, l'attuale

un'istituzione intergovernativa simile al Meccanismo europeo di stabilità (MES). L'EDM funzionerebbe in modo simile a una banca di riarmo, offrendo prestiti ai governi nazionali ed effettuando acquisti diretti di equipaggiamento militare per alleggerire la pressione sui bilanci nazionali. L'EDM avrebbe però un ruolo strategico più ampio, perché permetterebbe di creare un mercato unico per le attrezzature di difesa (superando l'articolo 346 del TFUE che attualmente consente agli Stati membri della UE di escludere gli appalti della difesa dalle regole del mercato interno, proteggendo gli interessi di sicurezza nazionali a scapito della concorrenza). Nel mercato unico per l'industria della difesa verrebbero proibiti la discriminazione negli appalti basata sul criterio della nazionalità e gli aiuti di Stato agli operatori del settore²⁰³. L'EDM sarebbe quindi un'agenzia di approvvigionamento esclusiva in aree specifiche definite nel trattato istitutivo, con la capacità di gestire gare d'appalto competitive e di aggregare la domanda di tutti i suoi membri. L'EDM pianificherebbe, finanzierebbe e potrebbe possedere direttamente le capacità di difesa comuni che sarebbero altrimenti troppo costose per i singoli paesi, come sistemi satellitari per *intelligence* militare, sistemi di difesa aerea avanzati e nuove tecnologie missilistiche. L'EDM, inoltre, potrebbe fornire prestiti a tutti i suoi membri, con tassi agevolati per i paesi più esposti a possibili attacchi (come quelli confinanti con Russia o Bielorussia). I membri verserebbero un capitale iniziale e fornirebbero garanzie con quote di partecipazione basate sulle dimensioni economiche e altre caratteristiche strutturali rilevanti come il livello di spesa militare. La UE stessa, rappresentata dalla Commissione, potrebbe essere un azionista separato. L'EDM emetterebbe obbligazioni sui mercati finanziari per finanziare: i) l'approvvigionamento congiunto fino al momento della consegna dei beni ai membri, ii) l'acquisto di strumenti di difesa strategici per la UE (come sistemi satellitari o sistemi di difesa aerea costosi), e iii) i prestiti ai membri. Una caratteristica fondamentale della proposta elaborata dal *think tank* di Bruegel è che l'EDM potrebbe rimanere proprietario degli strumenti militari strategici acquisiti, mentre i membri pagherebbero solo una tariffa d'uso. Il debito contratto per acquisire questi beni rimarrebbe nel bilancio dell'EDM, non gravando così sui bilanci nazionali. Questa nuova istituzione dovrebbe includere gli Stati membri della UE con la possibilità di accogliere paesi come Regno Unito, Norvegia e Ucraina.

L'efficacia dell'iniziativa *ReArm Europe – Readiness 2030* sarà condizionata da molteplici elementi strutturali e di *governance*. In primo luogo, sarà determinante la disponibilità degli Stati membri ad anteporre strategie collaborative a logiche nazionali, superando la tradizionale frammentazione delle procedure di appalto in favore di un'autentica

proposta di SAFE non prevede lo stesso sistema di garanzie offerte dagli Stati membri e non è aperto a creditori non-EU.

²⁰³ La proposta di limitare gli aiuti di Stato nell'industria della difesa europea mira a correggere le distorsioni strutturali del mercato attuale. La frammentazione esistente caratterizzata dal favore verso i produttori nazionali e dal dominio dei campioni nazionali nei mercati domestici, genera spesso inefficienze economiche. Il divieto degli aiuti di Stato intende instaurare una concorrenza basata sul merito tecnico ed economico, superando le logiche protezionistiche. D'altro canto, si noti che il finanziamento della difesa principalmente attraverso debito nazionale rischia di rafforzare il nazionalismo negli appalti del settore, poiché i governi potrebbero privilegiare i fornitori domestici per massimizzare i ritorni economici interni e giustificare l'aumento dell'indebitamento.

integrazione industriale europea. Ancora più cruciale sarà però trasformare tale integrazione in sinergie operative concrete e non in un semplice incremento quantitativo delle risorse destinate al settore. Sul versante finanziario, l'iniziativa della Commissione dovrà confrontarsi con le possibili tensioni sui mercati obbligazionari derivanti dall'aumento del ricorso all'indebitamento per gli Stati membri che decidono di aumentare le risorse destinate alla spesa per difesa nell'immediato. Alcuni autori hanno poi ricordato la necessità di risolvere alcune criticità sulla raccolta e armonizzazione dei dati relativi alla spesa per la difesa, per un monitoraggio efficace e coerente a livello europeo.

Il potenziamento dell'autonomia strategica dell'UE nel campo della sicurezza e difesa richiederà la definizione di un *framework* di lungo periodo che assicuri la compatibilità tra le esigenze di sicurezza e il mantenimento della sostenibilità delle finanze pubbliche, in coerenza con i vincoli del nuovo quadro di *governance* economica europea.

3.2 Un'analisi descrittiva della spesa per la difesa in Italia

La classificazione e le fonti della spesa per la difesa

In Italia, le risorse destinate dalla legge di bilancio alla spesa per la difesa fanno riferimento, in primo luogo, al Bilancio ordinario della Difesa che corrisponde agli stanziamenti iscritti nei capitoli dello stato di previsione del Ministero della Difesa. In un senso più ampio, il Bilancio integrato della Difesa include, oltre agli stanziamenti annuali del Dicastero, altre risorse che ricadono nello stato di previsione di altri ministeri ma che sono di interesse del Ministero della Difesa²⁰⁴. Tra queste, vi sono gli stanziamenti di bilancio del Ministero delle Imprese e del *made in Italy* a sostegno di progetti di investimento nel settore della difesa (per esempio, i programmi di approvvigionamento dei sistemi d'arma gestiti dalla Difesa) e quelli del Ministero dell'Economia e delle finanze per il sostegno alla partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali (Fondo per le missioni internazionali²⁰⁵). Dal 2024 il Ministero della Difesa include nel Bilancio integrato anche le risorse del PNRR destinate a interventi gestiti dal Ministero stesso²⁰⁶.

Inoltre, il Ministero della Difesa presenta annualmente i dati finanziari della spesa militare secondo i criteri indicati dalla NATO nel Bilancio della Difesa in chiave NATO²⁰⁷. La

²⁰⁴ Un confronto tra il bilancio integrato e il bilancio ordinario della Difesa per il 2008-2024 è disponibile in Ministero della Difesa (2022), "Documento Programmatico Pluriennale della Difesa per il triennio 2022 – 2024", p. 160.

²⁰⁵ Previsto dall'articolo 4, comma 1 della L. 145/2016.

²⁰⁶ Come indicato dal Ministero della Difesa (2024), "Documento Programmatico Pluriennale della Difesa per il triennio 2024-2026", il Ministero della Difesa è direttamente responsabile di alcuni interventi previsti dal PNRR, tra i quali: M1C1I1.6.4. – Digitalizzazione del Ministero della Difesa, M1C1I1.5 – Cybersecurity, M1C2I4.1.1 – StaCom (consiste in attività di sviluppo di tecnologie e sistemi a uso duale da utilizzare per la fornitura di servizi innovativi di comunicazione satellitare altamente sicure per uso governativo).

²⁰⁷ Si veda la [pagina dedicata della NATO](#) sui criteri generali di registrazione della spesa militare.

definizione NATO della spesa per la difesa comprende tutti i pagamenti effettuati da un governo nazionale a favore delle proprie Forze Armate, degli Alleati o dell'Alleanza stessa, includendo sia i costi diretti (stipendi, equipaggiamenti, operazioni) che quelli indiretti (pensioni, R&S). La metodologia è caratterizzata da un approccio funzionale che valuta l'effettiva capacità militare delle risorse: include forze non militari solo se addestrate ed equipaggiate per operazioni militari, contabilizza la componente militare di attività miste civili-militari e considera l'assistenza militare tra paesi nella spesa del donatore.

La spesa per la difesa è definita dalla NATO come i pagamenti effettuati da un governo nazionale per soddisfare le esigenze delle proprie Forze Armate, quelle degli Alleati o dell'Alleanza (ovvero il finanziamento comune NATO e dai fondi fiduciari gestiti dalla NATO). Una delle componenti principali della spesa per la difesa è rappresentata dagli stipendi per le Forze Armate finanziati dal bilancio del Ministero della Difesa. Le Forze Armate includono forze terrestri, marittime e aeree, nonché formazioni congiunte, ovvero unità o operazioni che coinvolgono più paesi membri, come Amministrazione e Comando, Forze Speciali, Servizio Medico, Comando Logistico, Comando Spaziale, Comando Cyber. Potrebbero includere anche parti di altre forze armate, come quelle del Ministero dell'Interno, forze di polizia nazionale o guardie costiere. In questi casi, la NATO chiarisce che la spesa è inclusa solo in proporzione alle forze che sono addestrate nelle tattiche militari, equipaggiate come forza militare, possono operare sotto diretta autorità militare in operazioni di spiegamento militare e possono, realisticamente, essere impiegate al di fuori del territorio nazionale a supporto di una forza militare.

Le pensioni di anzianità erogate direttamente dal governo ai dipendenti militari e civili in pensione dei dipartimenti militari e per il personale attivo sono incluse nella definizione NATO della spesa per la difesa. Sono inoltre incluse le spese per lo stoccaggio di equipaggiamento militare o forniture per uso diretto delle forze armate. Se le spese per operazioni, missioni, ingaggi e altre attività sono stanziare nel bilancio della difesa, sono incluse nella definizione NATO così come sono incluse le spese per operazioni di mantenimento della pace e umanitarie, finanziate dal Ministero della Difesa o da altri ministeri, la distruzione di armi, equipaggiamento e munizioni, e i costi associati all'ispezione e al controllo della distruzione dell'equipaggiamento. Viene inclusa, inoltre, la spesa per la componente militare di attività miste civili-militari, ma solo quando la componente militare può essere specificamente contabilizzata o stimata. Ad esempio, queste attività includono la gestione di aeroporti, i servizi meteorologici, gli ausili alla navigazione, i servizi di approvvigionamento congiunti, la ricerca e sviluppo. L'assistenza militare e finanziaria da un Alleato a un altro per sostenere lo sforzo di difesa del destinatario dovrebbe essere inclusa nella spesa per la difesa della nazione donatrice e non in quella del destinatario. Per quanto riguarda l'assistenza militare e finanziaria a un paese partner, gli Alleati possono rendicontare i loro contributi ai fondi gestiti dalla NATO relativi a tali progetti di difesa. Sono inoltre inclusi equipaggiamenti militari e armi donati a un paese alleato, così come l'assistenza alla formazione del personale militare. Infine, la spesa per le infrastrutture comuni NATO (come basi aeree e navali, sistemi di comunicazione satellitare, sistemi di comando e controllo che servono all'intera Alleanza) è inclusa nella spesa totale per la difesa di ciascun Alleato solo nella misura del contributo effettivo offerto da quel paese.

La spesa per difesa in chiave NATO presenta alcune differenze rispetto a quella registrata nel Bilancio integrato della Difesa²⁰⁸. Le principali differenze sono dovute a: i) lo scorporo dell'intero importo della Funzione sicurezza, presente nel bilancio della Difesa, a eccezione della quota afferente al personale dell'Arma dei Carabinieri impiegabile presso i Teatri operativi del Fuori Area; ii) lo scorporo dell'importo delle pensioni provvisorie del

²⁰⁸ Ministero della Difesa (2024), "Documento Programmatico Pluriennale della Difesa per il triennio 2024-26", pag. 46.

personale in ausiliaria afferente all'Arma dei Carabinieri, a meno della quota relativa al personale impiegabile presso i Teatri operativi; iii) l'aggiunta dell'importo della spesa pensionistica del personale militare e civile della Difesa sostenuta dall'INPS.

A livello della UE, la compilazione delle statistiche sulle spese per la difesa della PA viene condotta da Eurostat in base al Sistema europeo dei conti (SEC 2010) e alla classificazione delle funzioni delle Amministrazioni pubbliche (COFOG)²⁰⁹. Secondo il SEC 2010, le spese militari sono considerate investimenti quando riguardano l'acquisizione di beni capitali durevoli, come i sistemi d'arma che possono essere utilizzati continuativamente per più di un anno, oppure riguardano infrastrutture militari o piattaforme che possono avere anche un uso duplice civile e militare come aeroporti e ospedali militari. Al contrario, la spesa per gli stipendi del personale, la manutenzione ordinaria e i consumi intermedi è classificata come spesa corrente. Per quanto riguarda il momento della registrazione della spesa, in generale, come per tutto il resto del conto della PA, quello per la difesa segue il principio della competenza economica: la spesa per la difesa non viene registrata necessariamente quando avviene il pagamento. In particolare, ove possibile, per l'acquisizione di beni capitali durevoli ciò si traduce nella registrazione della spesa al momento della consegna, ossia il momento in cui le forze armate prendono possesso delle attrezzature da un punto di vista economico, vale a dire si assumono i rischi e i benefici derivanti dalle attrezzature.

Come ricordato dalla Commissione²¹⁰, la definizione di spesa per la difesa della NATO è leggermente più ampia rispetto a quella della classificazione COFOG in quanto include le pensioni dei militari in pensione e dei dipendenti civili delle strutture militari. Essa potrebbe anche includere, a determinate condizioni, alcune operazioni di altre forze armate, come la guardia costiera. D'altra parte, la definizione NATO esclude la spesa per la difesa civile, che è inclusa nella definizione COFOG. Inoltre, potrebbero esserci differenze dovute al momento della registrazione delle spese, in particolare per quanto riguarda le attrezzature militari, in quanto la classificazione NATO utilizza in generale il principio della cassa.

Si noti che il Consiglio e la Commissione si avvalgono delle statistiche fornite dall'Agenzia europea per la difesa (*European Defence Agency – EDA*) che raccoglie le informazioni sulla spesa per difesa secondo un protocollo differente rispetto alla NATO e alla classificazione funzionale di Eurostat. Per un approfondimento si rimanda all'Appendice 3.1: "La spesa per difesa registrata dall'Agenzia europea per la difesa".

²⁰⁹ Si noti che non tutte le spese del Bilancio ordinario della Difesa rientrano nella classificazione COFOG per la funzione difesa. Infatti, nello Stato di previsione della spesa per l'anno finanziario 2024 del Ministero della Difesa – Ufficio centrale di bilancio e degli affari finanziari, non tutti i capitoli ricadono nella classificazione SEC (2010) – COFOG-02, ossia relativi alla funzione difesa.

²¹⁰ Commissione europea (2025), "Communication on accommodating increased defence expenditure within the Stability and growth pact", 19 marzo.

Secondo la classificazione COFOG, nel 2023 (ultimo anno disponibile) la spesa per la difesa in Italia era pari a 25,6 miliardi, ovvero l'1,2 per cento del PIL e il 2,4 per cento del totale della spesa delle Amministrazioni pubbliche (fig. 3.1). La spesa è concentrata per il 71,2 per cento su uscite di parte corrente (18,2 miliardi, ovvero 0,9 per cento del PIL), dove le spese per il personale rappresentano la voce più rilevante (81,7 per cento delle spese correnti della funzione difesa). La restante parte (7,4 miliardi, ovvero 0,3 per cento del PIL) è destinato a investimenti pubblici. Se si esclude l'anno 2009 il cui valore è influenzato anche dalla caduta del prodotto, gli investimenti pubblici nella difesa in rapporto al PIL del 2023 rappresentano un massimo dal 1995.

L'evoluzione della spesa per difesa italiana dal 1995 al 2023 mostra una relativa stabilità in rapporto al PIL attorno all'1,2 per cento (fig. 3.1). Nel 1995, la spesa per la difesa era pari all'1,2 per cento del PIL. Nel 1998, raggiunge il suo minimo in rapporto al PIL (pari all'1,1 per cento), per risalire gradualmente fino all'1,5 nel 2009. Il rapporto è quindi sceso nuovamente fino al 2013 quando ha raggiunto l'1,2 per cento per poi risalire fino all'1,4 nel biennio 2020-21, e stabilizzarsi di nuovo all'1,2 nel biennio successivo. Il Riquadro 3.3 illustra la consistenza del personale militare secondo il più recente censimento permanente delle istituzioni pubbliche da parte dell'Istat.

La spesa per difesa in rapporto al PIL dell'Italia nel 2023 si è collocata leggermente al di sotto alla media dei paesi della UE che è stata pari a 1,3 per cento (fig. 3.2). I paesi della UE che hanno destinato maggiori risorse alla difesa rispetto al PIL sono stati i paesi baltici (Estonia, Lituania e Lettonia) seguiti da Grecia e Polonia. Questi sono i cinque paesi della UE dove, secondo la classificazione COFOG, nel 2023 la spesa aveva già superato il 2 per cento del PIL.

La dinamica della spesa per la difesa in media nella UE evidenzia un calo dall'1,6 per cento del PIL nel 1995 all'1,1 nel 2014, per poi stabilizzarsi attorno all'1,3 nel decennio successivo (fig. 3.3). L'Italia registrava valori inferiori a quelli della UE fino al 2003, dopodiché si è allineata alle dinamiche europee. La Francia ha destinato alle spese per la difesa risorse superiori al 2 per cento del PIL fino al 2000, riducendo le spese nei due decenni successivi, senza però mai scendere sotto l'1,7. Germania e Spagna sono tra i paesi europei che hanno destinato meno risorse alla difesa in rapporto al PIL, con valori in diminuzione fino ai primi anni del 2000 e mantenendo successivamente una media di circa l'1 per cento.

Riquadro 3.3 – Il personale militare in Italia

I dati del censimento permanente delle istituzioni pubbliche dell'Istat evidenziano una leggera contrazione degli organici militari dal 2020 al 2022 (tab R3.3.1). Complessivamente, il personale aggregato delle Forze armate, forze di polizia (comprendente Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza, Polizia Penitenziaria) e capitanerie di porto è diminuito da 476.742 unità nel 2020 a 474.836 nel 2022, con una riduzione netta di 1.906 effettivi (-0,4 per cento). In particolare, le Forze armate in carico al Ministero della Difesa hanno registrato una riduzione di 2.222 unità (-1,4 per cento), passando da 164.296 effettivi nel 2020 a 162.074 nel 2022. Tale dinamica riflette il processo di riorganizzazione e razionalizzazione degli organici militari avviato negli ultimi anni, in linea con gli obiettivi di ottimizzazione delle risorse umane delineati nei documenti programmatici del Ministero della Difesa²¹¹. Per quanto riguarda le Forze di polizia, si osserva una sostanziale stabilità complessiva (un aumento di 610 unità, pari a 0,2 per cento), pur con dinamiche differenziate tra i vari corpi. La Polizia di Stato e la Polizia Penitenziaria hanno registrato incrementi rispettivamente dello 0,7 per cento e dell'1,8 per cento, mentre la Guardia di Finanza ha subito una contrazione dell'1,4 per cento. Il personale dell'Arma dei Carabinieri è rimasto sostanzialmente invariato.

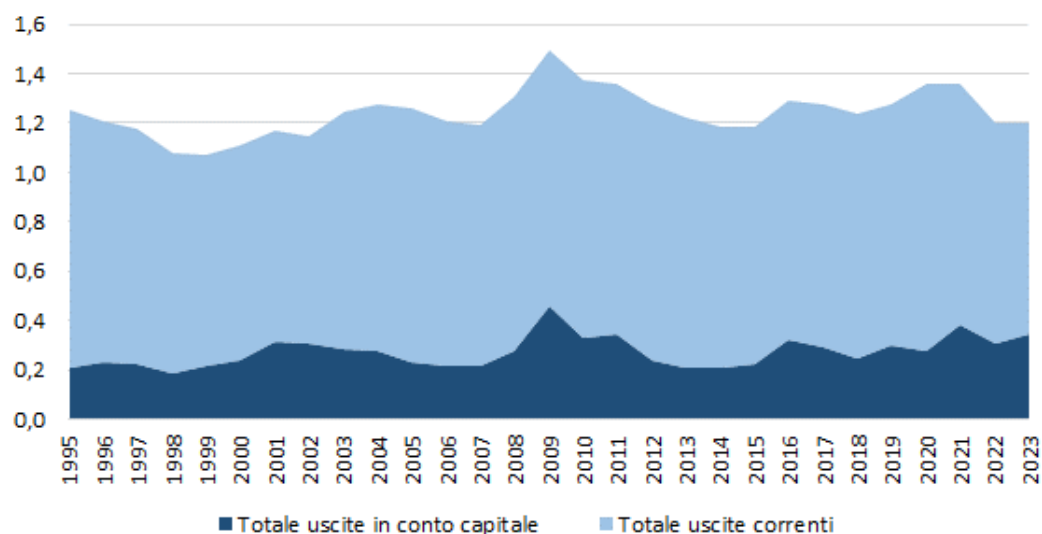
Tab. R3.3.1 – Personale dipendente delle Forze armate, Forze di polizia e Capitanerie di porto (valori assoluti e variazioni percentuali)

	2020	2022	Variazione 2022/2020	
Ministero della Difesa - Forze armate	164.296	162.074	-2.222	-1,4
Forze di Polizia	302.283	302.893	610	0,2
<i>Polizia di stato</i>	97.793	98.517	724	0,7
<i>Arma dei Carabinieri</i>	109.085	109.118	33	0,0
<i>Guardia di finanza</i>	58.409	57.595	-814	-1,4
<i>Polizia penitenziaria</i>	36.996	37.663	667	1,8
Capitanerie di porto	10.163	9.869	-294	-2,9
Totale	476.742	474.836	-1.906	-0,4

Fonte: Istat, Censimento permanente istituzioni pubbliche.

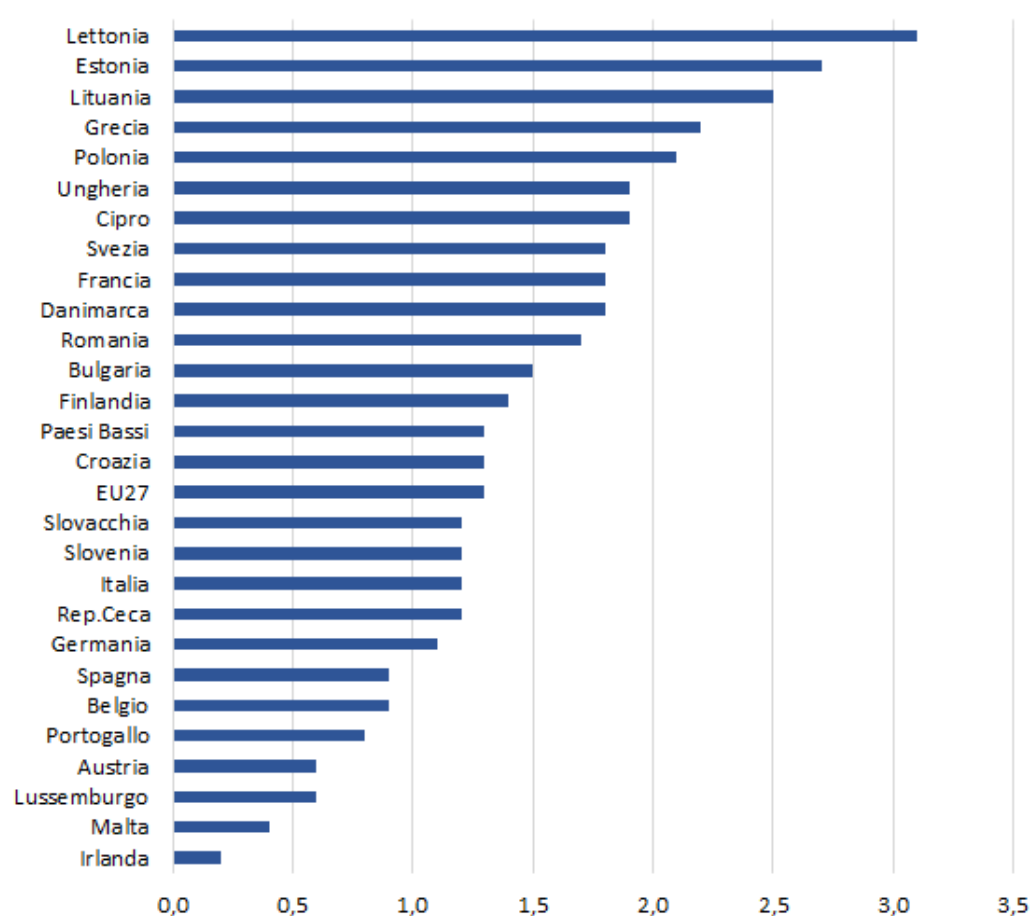
²¹¹ Come descritto nella Relazione sullo stato della disciplina militare e sullo stato dell'organizzazione delle Forze Armate (Anno 2023) del Ministero della Difesa, la L.244/2012 aveva avviato un processo di drastica riduzione dei volumi organici del personale militare, decretando il raggiungimento di un obiettivo di 150.000 unità complessive per l'Esercito Italiano, la Marina militare (escluso il Corpo delle Capitanerie di porto) e l'Aeronautica militare entro il 2024. La L.119/2022 ha prorogato dal 2024 al 2033 il termine per il conseguimento delle dotazioni organiche complessive che sono state però riviste al rialzo dal Governo nel 2023. Infatti, nell'ambito del pacchetto di deleghe legislative per la revisione dello strumento militare nazionale di cui all'articolo 9 della L. 119/2022, il D.lgs. 185/2023 ha previsto un incremento organico non superiore a 10.000 unità, che permette quindi di conseguire un modello di difesa a 160.000 unità entro il 2033.

Fig. 3.1 – Spesa delle Amministrazioni pubbliche per la difesa in Italia
(in percentuale del PIL)



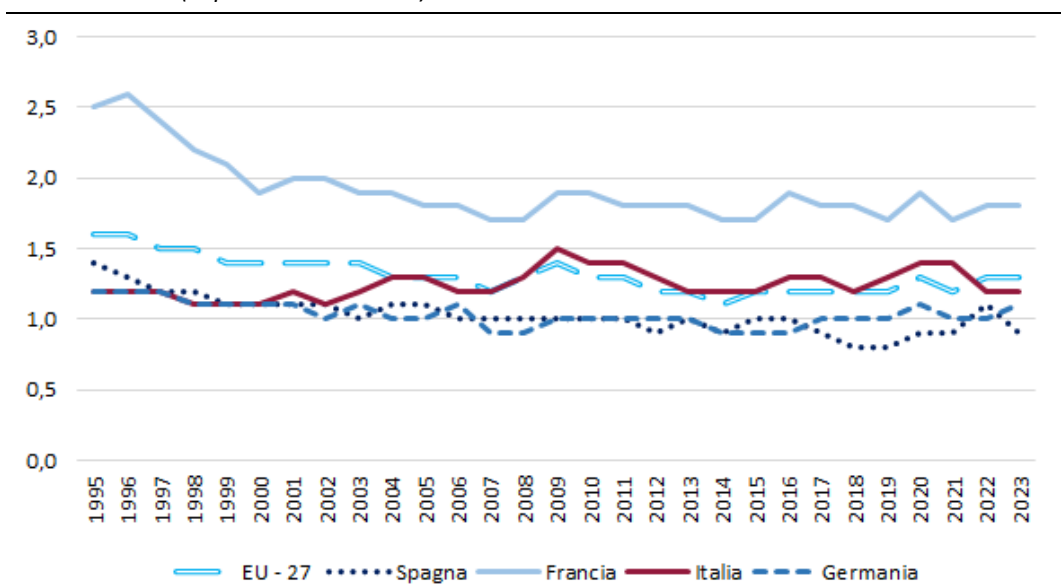
Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Fig. 3.2 – Spesa delle Amministrazioni pubbliche per la difesa – Anno 2023
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

Fig. 3.3 – Spesa delle Amministrazioni pubbliche per la difesa
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

La spesa per la difesa in ambito NATO

I dati di fonte NATO offrono una informazione più articolata della spesa per la difesa e valori più aggiornati: secondo questa fonte, la spesa per difesa dell'Italia nel 2024 rappresenta l'1,5 per cento del PIL, un valore in crescita rispetto all'1,1 nel 2014 (fig. 3.4)²¹². In base alle stime preliminari per il 2024, la Francia e la Germania hanno raggiunto un livello di spesa per la difesa rispetto al PIL di poco superiore al 2 per cento. La Polonia, la Grecia e i paesi baltici si confermano gli Stati della UE con il rapporto più elevato di spesa per difesa sul prodotto interno, raggiungendo oltre il 3 per cento (eccetto la Lituania che si colloca al 2,8).

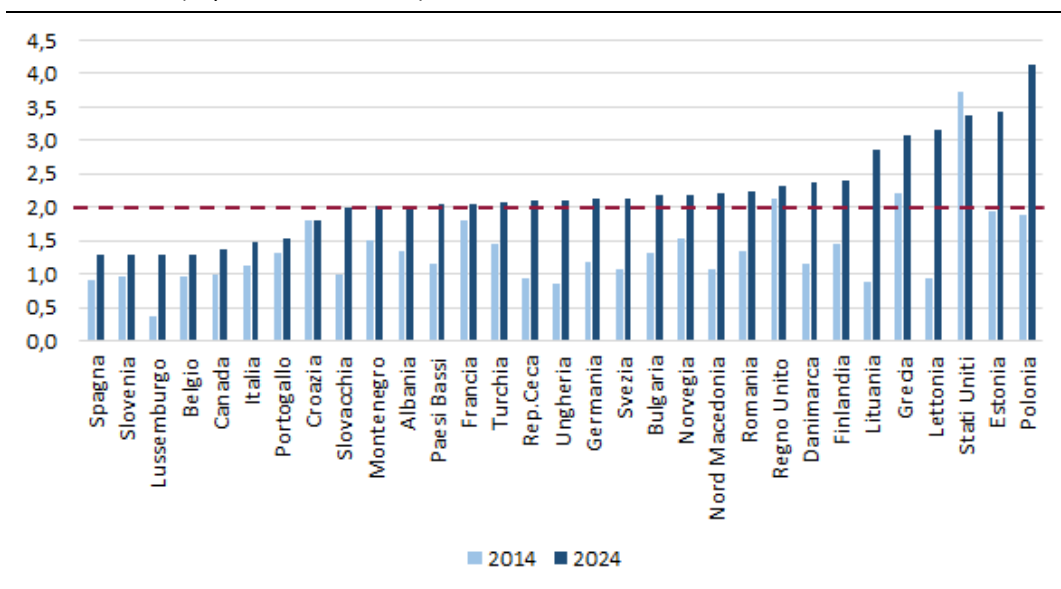
La composizione della spesa per difesa viene ripartita dalla NATO in quattro categorie: i) equipaggiamento, che include la spesa in ricerca e sviluppo, l'acquisto di nuovi sistemi d'arma, veicoli e navi, aerei e altri sistemi militari; ii) personale militare e civile; iii) infrastrutture, che include investimenti in basi militari e installazioni, aeroporti militari,

²¹² NATO (2024), "Defence expenditure of NATO countries (2014-2024)", giugno. Si noti che l'indicatore delle spese per la difesa in rapporto al PIL in ambito NATO viene calcolato utilizzando al numeratore e al denominatore aggregati in termini reali e a parità di potere di acquisto. Secondo la NATO, ciò permette di neutralizzare il rapporto dalla volatilità riconducibile all'andamento dei prezzi nazionali e con valute diverse, soprattutto per quanto riguarda i prodotti della difesa. Nel dettaglio, le spese degli Stati dell'Alleanza sono espresse a prezzi costanti utilizzando deflatori specifici per il settore della difesa, prendendo come anno base il 2015 e convertendo i valori in dollari con il tasso di cambio dell'anno base. I deflatori della spesa militare sono specifici per paese per tenere conto della composizione nazionale di tale spesa. Ad esempio, l'Italia ha una quota rilevante di spesa per personale, che comporta un andamento del deflatore differente da quanto può avvenire in paesi dove la quota di spesa per armamenti ad alto contenuto tecnologico è relativamente più elevata. Le spese militari sono riportate da ogni Stato alleato sulla base dei criteri di classificazione NATO. Per il PIL, la NATO utilizza fonti OCSE e Commissione europea.

porti navali, sistemi di comunicazione e comando; iv) manutenzione degli equipaggiamenti e veicoli, logistica e trasporti e altre spese residuali. Tra gli Stati della UE che partecipano all'Alleanza atlantica, l'Italia insieme al Portogallo stanziava quasi il 60 per cento del totale della spesa al personale, contro una media del 38 (fig. 3.5). In Germania, la spesa per il personale assorbe il 30 per cento del totale della spesa, in Francia il 38, in Spagna il 44. Al contrario, la quota dell'Italia per l'equipaggiamento militare inclusivo delle attività di R&S è inferiore alla media degli Stati membri della UE che partecipano alla NATO (22 per cento a confronto con una media del 32) così come quella per le spese operative e di manutenzione e logistica (16 per cento del totale a confronto con una media del 25). Infine, la quota che l'Italia stanziava per le infrastrutture è circa il 4 per cento del totale, in linea con la media dei paesi della UE che fanno parte della NATO.

È interessante osservare come, utilizzando la definizione NATO, la composizione della spesa per la difesa dell'Italia si sia modificata nell'ultimo decennio, riducendo la quota assorbita dalle spese per il personale che è passata dal 76,4 per cento del totale della spesa nel 2014 al 59,4 nel 2024, mentre è quasi raddoppiata la quota destinata all'equipaggiamento e investimento (fig. 3.6). Tale evoluzione viene confermata per gli anni successivi dai documenti di programmazione del Ministero della Difesa.

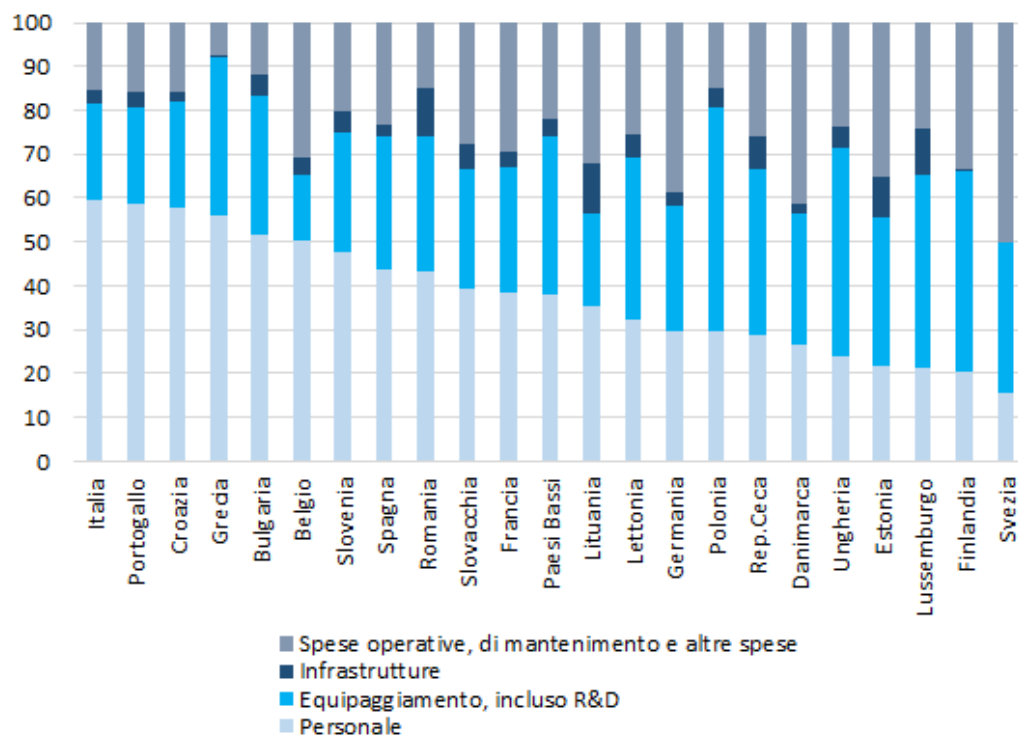
Fig. 3.4 – Spese per la difesa (1)
(in percentuale del PIL)



Fonte: NATO.

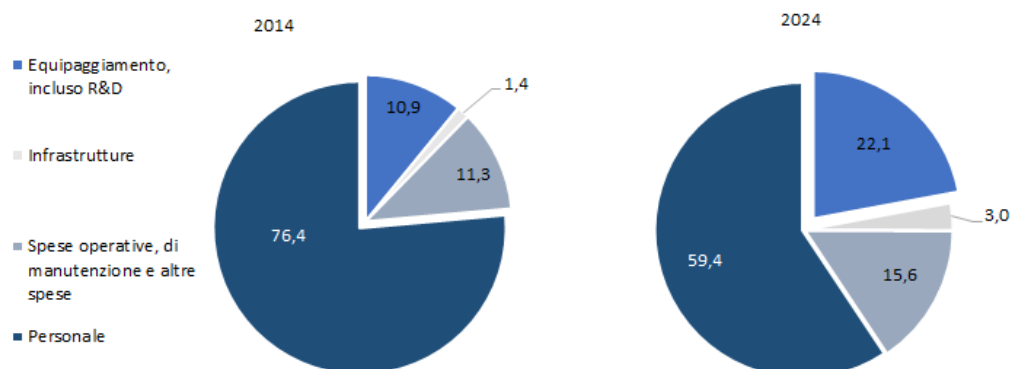
(1) Per il 2024, stime preliminari NATO. La linea rossa rappresenta l'obiettivo del 2 per cento del PIL stabilito al vertice NATO in Galles nel 2014.

Fig. 3.5 – Composizione della spesa per la difesa secondo la classificazione NATO, Stati membri della UE che partecipano alla NATO – Anno 2024 (1)
(percentuale sul totale della spesa per difesa)



Fonte: elaborazioni su dati NATO.
(1) Stime preliminari NATO.

Fig. 3.6 – Composizione della spesa per difesa in chiave NATO – Italia (1)
(percentuale sul totale della spesa)



Fonte: elaborazioni su dati NATO.
(1) Per il 2024 stime preliminari NATO

Nel vertice NATO svoltosi in Galles nel settembre 2014²¹³, gli Stati membri hanno assunto impegni di condivisione degli sforzi di difesa comune da raggiungere entro il 2024. Tali impegni sono stati riconfermati in occasione degli incontri NATO successivi. Gli Alleati si sono impegnati a raggiungere i tre obiettivi di sforzo comune (cosiddette tre C): i) destinare almeno il 2 per cento del PIL alle spese per la difesa (componente “cash”); ii) destinare il 20 per cento della quota del bilancio della difesa in chiave NATO all’investimento ed equipaggiamento, comprese le relative attività di ricerca e sviluppo (componente “capabilities”); iii) contribuire a operazioni e missioni NATO, inclusi dispiegamenti di truppe, partecipazione a missioni internazionali e altri contributi operativi (componente “contribution”).

Sulla base dei dati provvisori per il 2024 pubblicati dalla NATO, l’Italia non aveva ancora raggiunto l’obiettivo di spese per la difesa del 2 per cento del PIL; nel Documento programmatico pluriennale della difesa per il triennio 2024-26²¹⁴, il Ministero della Difesa conferma l’impegno a raggiungere tale obiettivo entro il 2028 in modo graduale. Nel medesimo documento il Ministero della Difesa sottolinea il rispetto degli impegni presi nelle altre due aree di sforzo comune definite dalla NATO. In particolare, secondo il Dicastero, l’Italia ha superato la soglia del 20 per cento di risorse destinate all’equipaggiamento e alle tecnologie per contribuire sullo sviluppo della capacità militare collettiva. Per quanto riguarda il contributo operativo, nel 2024 le Forze Armate italiane hanno garantito una significativa partecipazione sia per quanto riguarda le operazioni e le attività della NATO sia per le attività connesse alla deterrenza e difesa.

Nel PSB viene ribadito l’impegno a sviluppare la capacità di difesa nazionale in linea con gli impegni assunti a livello internazionale²¹⁵. Tra i progetti di riforma e investimento presentati nel PSB per richiedere un allungamento del percorso di aggiustamento di bilancio (in continuità con i progetti già concordati nel PNRR) vi sono²¹⁶ gli investimenti nella difesa nel settore della cybersicurezza (M1C1I1.5)²¹⁷ e la digitalizzazione del Ministero della Difesa (M1C1I1.6)²¹⁸. Il PSB ha inoltre sottolineato che le esigenze finanziarie del settore della difesa avrebbero riguardato in particolare l’Accordo di

²¹³ NATO (2014), *Wales Summit Declaration*, 5 settembre.

²¹⁴ Ministero della Difesa (2024), *Documento Programmatico Pluriennale della Difesa per il triennio 2024-26*, pp.47-48.

²¹⁵ Ministero dell’economia e delle finanze (2024), *Piano Strutturale di bilancio di medio termine 2025-29*, p. 167.

²¹⁶ Si veda l’Appendice VI: Tavole di riferimento per le riforme e gli investimenti - Tavola A.VI.11: riforme e investimenti per il rafforzamento della difesa, p. 21, del PSB 2025-29.

²¹⁷ Le risorse stanziare per la *cybersecurity* ammontano nel complesso a 623 milioni; le *milestone* e i *target* previsti nel PNRR per questa missione sono stati raggiunti nel 2022 con l’istituzione della nuova Agenzia per la cybersicurezza nazionale; l’attivazione di un’unità centrale di *audit* per misure di sicurezza; il sostegno al potenziamento delle strutture di sicurezza; il dispiego iniziale dei servizi nazionali di cybersicurezza.

²¹⁸ La digitalizzazione del Ministero della Difesa ha ricevuto 42,5 milioni; i relativi *milestone* sono stati conseguiti nel 2023. Essi riguardano: la digitalizzazione delle procedure relative al personale; i portali *web* istituzionali e i portali *intranet* per esigenze specifiche di comunicazione interna; l’emissione da parte del Ministero della Difesa di più di 450.000 certificati di identità digitalizzati.

cooperazione con l'Ucraina e l'efficientamento della cessione dei materiali nell'ambito della cooperazione e della collaborazione internazionale, nonché il rifinanziamento delle operazioni di sicurezza interna quali "Strade sicure" e "Stazioni sicure". Per gli investimenti, lo sforzo finanziario sarebbe stato concentrato sul rifinanziamento di alcuni fondi, quali il Fondo per gli assetti di alta e altissima prontezza operativa e il Fondo per le esigenze di difesa nazionale.

Nella legge di bilancio per il 2025, il bilancio ordinario della Difesa per l'anno 2025 ammonta a 31,3 miliardi, mentre gli stanziamenti per gli anni 2026 e 2027 sono rispettivamente pari a 31,2 miliardi e 31,7²¹⁹. Rispetto allo scenario a legislazione vigente, con la manovra di bilancio per il 2025 sono state aumentate le risorse per la difesa per un ammontare complessivo pari a 3,9 miliardi nel 2025, 3,3 nel 2026 e 4,6 nel 2027²²⁰. Gli importi destinati agli investimenti per la difesa nazionale stanziati per il Ministero della Difesa sono pari a 1,4 miliardi nel 2025, 1,2 nel 2026 e 1,6 nel 2027. A questi si aggiungono ulteriori stanziamenti per i progetti d'investimento per la difesa destinati al Ministero delle Imprese e del *made in Italy* (0,8 miliardi nel biennio 2025-26 e 1,2 nel 2027). Inoltre, sono state aumentate le risorse destinate al rifinanziamento delle missioni internazionali nel triennio (1,4 miliardi nel 2025 e 1,6 nel biennio 2026-27). Nel DFP viene evidenziato lo stanziamento di 35 miliardi destinato agli investimenti nel settore della difesa tra il 2025 e il 2039 di cui circa 22,5 destinati direttamente al Ministero della Difesa.

3.3 L'impatto macroeconomico di un incremento delle spese per la difesa finanziato a disavanzo

Come illustrato nel paragrafo 3.1, il piano *ReArm Europe – Readiness 2030* prevede, tra l'altro, l'attivazione della clausola di salvaguardia per cui gli Stati membri possono aumentare, rispetto al livello del 2021, la spesa per la difesa fino a un massimo di 1,5 punti percentuali di PIL oltre il limite della spesa netta stabilito nel PSB. In questo paragrafo, vengono illustrate stime di impatto di una maggiore spesa, finanziata in disavanzo, utilizzando i modelli MeMo-It e QUEST III R&D in dotazione all'UPB.

Si considerano due possibili profili della maggiore spesa pubblica in rapporto al PIL per la difesa per il periodo 2025-28. Nel primo, si assume che le spese pubbliche in rapporto al PIL aumentino rispetto all'anno precedente di 0,25 punti percentuali sia nel 2025 sia nel 2026 e che restino invariate fino al 2028, per cui a fine periodo l'incidenza della spesa pubblica in difesa è superiore a quella dello scenario di base di 0,5 punti percentuali di PIL (12,3 miliardi di euro). Nel secondo, si assume che le spese per misure in materia di difesa aumentino quest'anno di 0,25 punti percentuali di PIL rispetto allo scenario di base e in seguito gradualmente (di 0,6 nel 2026 e 1,0 nel 2027) fino a 1,5 punti percentuali di PIL

²¹⁹ Decreto di ripartizione in capitoli: Ministero della Difesa e Ragioneria Generale dello Stato (2025), Bilancio semplificato dello Stato – 2025, Tavola 3.1.

²²⁰ Per ulteriori dettagli si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2025), "La manovra di bilancio per il 2025: un'analisi dei testi definitivi", Focus tematico n. 2, 21 febbraio.

nel 2028 (quasi 37 miliardi), sempre rispetto allo scenario di base. In entrambi gli scenari le maggiori risorse pubbliche sono attribuite per circa due terzi ai redditi da lavoro delle Amministrazioni pubbliche e per oltre il 22 per cento alla spesa pubblica in conto capitale. Nell'esercizio di simulazione con il modello MeMo-It, si ipotizza inoltre che le maggiori importazioni conseguenti allo *shock* esogeno di domanda risultino pari a circa il 60 per cento della variazione della spesa pubblica; analisi recenti²²¹ indicano infatti un elevato ricorso agli acquisti dall'estero in risposta agli investimenti pubblici nel comparto della difesa in Europa.

Utilizzando il modello MeMo-It, nel primo scenario l'impulso delle maggiori spese sulla crescita dell'economia italiana è stimato appena positivo nel 2025 e raggiunge 0,2 punti percentuali nel 2026, mentre risulterebbe nullo negli anni successivi (tab. 3.1); in termini cumulati la maggiore espansione ammonterebbe a circa 0,3 punti di PIL.

La simulazione relativa al secondo scenario mostra impatti sulla crescita del PIL anche nel biennio 2027-28, quando si rafforzerebbe a 0,3 punti percentuali l'anno; in termini cumulati il PIL a fine periodo sarebbe più elevato per quasi un punto percentuale. Il moltiplicatore medio è stimato inferiore all'unità (0,5) in entrambi gli scenari.

Per valutare l'impatto sul PIL dei due possibili scenari di aumento della spesa per la difesa finanziata in disavanzo è stato usato anche QUEST III R&D, il modello stocastico dinamico di equilibrio economico generale (DSGE) sviluppato dalla Commissione europea²²², in grado di includere, oltre all'impulso sul PIL dal lato della domanda, gli effetti di medio termine dal lato dell'offerta e la risposta della politica monetaria. Le simulazioni sono condotte ipotizzando che gli investimenti pubblici siano caratterizzati da un livello di efficienza medio²²³.

Tab. 3.1 – Effetti sulla crescita annuale del PIL di un aumento della spesa per la difesa
– Stima con il modello MeMo-It; scostamenti dalla previsione di base
(punti percentuali)

	2025	2026	2027	2028
Aumento spesa moderato - 0,5% del PIL nel 2028	0,1	0,2	0,0	0,0
Aumento spesa più elevato - 1,5% del PIL nel 2028	0,1	0,2	0,3	0,3

²²¹ Si veda, Oxford Economics "Defence splurge will help industry – but by how much?", Research briefing | Europe (18 marzo 2025); Intesa San Paolo "Piano ReArm Europe: quale impatto su crescita e finanza pubblica?", Focus area euro (3 aprile 2025); HSBC Global Research "EU military spending" (27 febbraio 2025).

²²² Si veda Roeger, W., Varga, J. e in 't Veld, J. (2008), "Structural reforms in the EU: a simulation-based analysis using the QUEST model with endogenous growth", European Economy Economic Paper 351, DG ECFIN, dicembre e D'Auria, F., Pagano, A., Ratto, M. e Varga, J. (2009), "A comparison of structural reform scenarios across the EU member states: Simulation-based analysis using the QUEST model with endogenous growth", European Economy Economic Papers 392, DG ECFIN, dicembre. In questo esercizio è stata utilizzata la versione 2024 di QUEST III R&D.

²²³ Il modello QUEST III R&D permette di modificare l'efficienza degli investimenti pubblici, ovvero l'elasticità del capitale pubblico nella funzione di produzione, scegliendo alternativamente una efficienza bassa, media e alta, con un impatto crescente sul PIL al crescere dell'efficienza.

Nella simulazione utilizzando il modello QUEST, l'impatto sulla crescita annuale del PIL sarebbe pari a 0,2 punti percentuali nel 2025 e 0,1 nel 2026 nel primo scenario di aumento moderato della spesa per la difesa (tab. 3.2). Nel secondo scenario, nonostante il medesimo aumento della spesa per la difesa nel 2025 e un aumento leggermente superiore nel 2026 rispetto al primo scenario, l'impatto sulla crescita del PIL risulterebbe inferiore nel primo anno e uguale nel secondo anno. In QUEST, ciò è dovuto al fatto che, nel secondo scenario, le imprese e i consumatori si aspettano un maggior aumento futuro di spesa pubblica, che provoca un aumento più elevato dei tassi d'interesse futuri a seguito della risposta della politica monetaria a una maggiore crescita dell'inflazione. Questo provoca un più marcato effetto di spiazzamento degli investimenti e dei consumi privati all'inizio del periodo di simulazione.

Negli ultimi due anni del periodo considerato, l'impatto sulla crescita annuale del PIL di un aumento moderato della spesa per la difesa sarebbe nullo mentre un aumento più elevato della spesa in difesa condurrebbe a una maggiore crescita annuale del PIL pari a 0,3 e 0,6 punti percentuali, rispettivamente, nel 2027 e 2028. Alla fine dell'orizzonte di simulazione, l'impatto cumulato sul PIL di un aumento moderato della spesa per la difesa si stabilizzerebbe a 0,3 punti percentuali, mentre un aumento della spesa per la difesa più elevato condurrebbe a un impatto cumulato sul PIL stimato pari a 1,1 punti percentuali. Infatti, nel tempo i tassi di interesse sono ipotizzati tornare al loro livello iniziale e quindi negli ultimi due anni si riduce l'effetto di spiazzamento su investimenti e consumi. Inoltre, l'impatto sul PIL cresce nel tempo perché, nel modello QUEST, l'accumulazione di capitale pubblico attraverso gli investimenti pubblici comporta un aumento della produttività.

Tab. 3.2 – Effetti sulla crescita annuale del PIL di un aumento della spesa per la difesa
– Stima con il modello QUEST III R&D
(punti percentuali)

	2025	2026	2027	2028
Aumento spesa moderato - 0,5% del PIL nel 2028	0,2	0,1	0,0	0,1
Aumento spesa più elevato - 1,5% del PIL nel 2028	0,1	0,1	0,3	0,6

3.4 Alcuni scenari per la dinamica del debito alla luce della clausola di salvaguardia nazionale proposta dalla Commissione europea

La Comunicazione della Commissione europea relativa all'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale per il rafforzamento del settore della difesa²²⁴ concede, nel periodo 2025-28, agli Stati membri che ne facciano richiesta, la facoltà di discostarsi dai limiti di crescita della spesa netta raccomandati dal Consiglio al fine di finanziare maggiori spese militari. In particolare, la clausola consente di effettuare, in ciascun anno

²²⁴ Commissione europea (2025), "Communication on accommodating increased defence expenditure within the Stability and growth pact", 19 marzo.

del quadriennio considerato, incrementi della spesa per la difesa, deviando dal percorso di spesa netta approvato dal Consiglio, fino a un massimo di 1,5 punti percentuali di PIL all'anno rispetto al livello osservato nel 2021.

Le deviazioni dai percorsi della spesa netta raccomandati dal Consiglio non devono tuttavia compromettere la sostenibilità complessiva della finanza pubblica nel medio periodo. La Comunicazione della Commissione chiarisce che, al fine di salvaguardare la sostenibilità delle finanze pubbliche, dopo il 2028 gli Stati membri dovranno sostenere il livello più elevato di spesa nel settore della difesa attraverso una graduale rimodulazione delle altre voci di bilancio.

Sulla base di queste indicazioni, l'UPB ha condotto alcuni esercizi di simulazione per valutare gli effetti sull'evoluzione di breve e di medio periodo del rapporto tra debito e PIL dell'Italia conseguenti all'eventuale utilizzo della clausola di salvaguardia nazionale proposta dalla Commissione europea. Partendo dalle proiezioni del debito in rapporto al PIL dello scenario UPB (par. 2.3.2), sono stati elaborati due scenari alternativi. In linea con le simulazioni presentate nel paragrafo 3.3, nel primo scenario si assume un ricorso limitato alla flessibilità consentita dalla clausola con un incremento della spesa netta rispetto al percorso programmatico pari a 0,25 punti percentuali di PIL nel 2025 e a 0,5 per ciascun anno del triennio 2026-28. Il secondo scenario prevede invece un uso gradualmente crescente della flessibilità, con valori che aumentano da 0,25 punti percentuali nel 2025 fino a 1,5 nel 2028, il massimo consentito dalla clausola²²⁵. Questo secondo percorso potrebbe essere compatibile con un obiettivo di medio periodo che preveda spese per la difesa pari o superiori al 3 per cento del PIL. Per il triennio 2029-2031, si ipotizza che l'aggiustamento del saldo primario strutturale ritorni a essere in linea con quello programmato nel PSB, risultando pari, in media, a 0,5 punti percentuali di PIL annui. Questa è solo un'ipotesi tecnica, considerato che le eventuali deviazioni dagli obiettivi di spesa netta del PSB del settembre scorso saranno riassorbite nella traiettoria programmatica della spesa netta del successivo Piano che dovrebbe essere presentato, al più tardi, nella primavera del 2029.

L'incremento della spesa per la difesa genererebbe un effetto espansivo sul PIL reale che è tanto maggiore quanto più elevata è la componente domestica di produzione di beni militari e, quindi, quanto minore è il ricorso a beni importati (si veda il paragrafo 3.3). Nelle simulazioni condotte dall'UPB con il modello Memo-IT, assumendo che il 60 per cento della maggiore spesa sia coperto da importazioni, l'impatto sulla crescita del PIL reale è stato stimato, per il periodo 2025-28, in un aumento medio di poco inferiore a 0,1 punti percentuali, nello scenario con utilizzo meno marcato della flessibilità, e di circa 0,2 nello scenario con un utilizzo della clausola fino a 1,5 punti percentuali di PIL entro il 2028.

Le maggiori spese per difesa contribuirebbero a ridurre significativamente l'avanzo primario rispetto al PSB e allo scenario UPB (fig. 3.7). Nel 2028, alla fine del periodo di

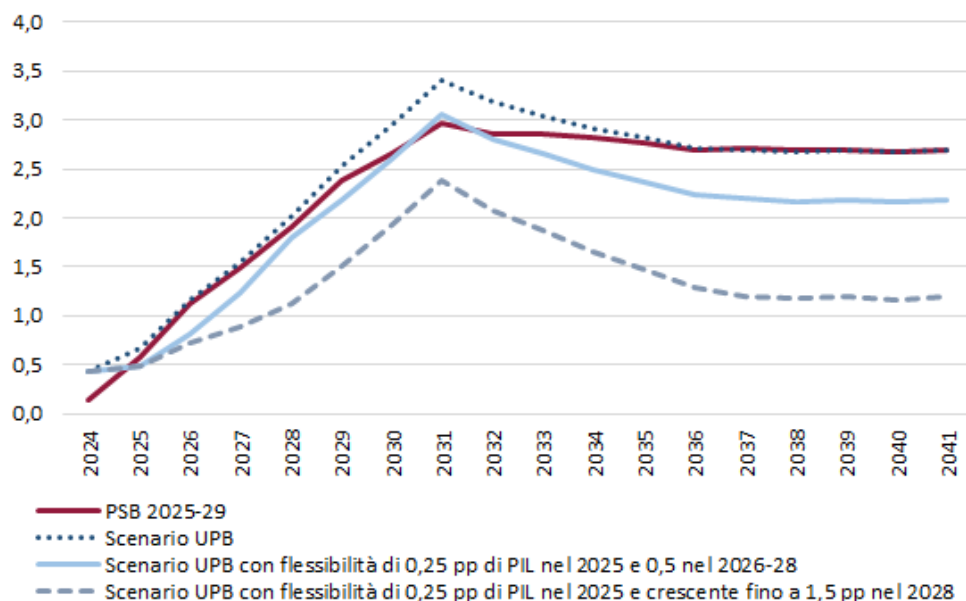
²²⁵ Più nel dettaglio, il secondo scenario ipotizza un uso gradualmente crescente della flessibilità pari a 0,25 punti di PIL nel 2025, 0,6 nel 2026, 1 nel 2027 e 1,5 nel 2028.

attivazione della clausola di salvaguardia, l'avanzo primario dello scenario che prevede un ricorso limitato alle maggiori spese per difesa si attesterebbe all'1,8 per cento del PIL, in riduzione di 0,2 punti rispetto al corrispondente valore dello scenario UPB e di 0,1 punti percentuali rispetto al corrispondente valore del PSB. Tra il 2029 e il 2031, l'avanzo primario aumenterebbe fino al 3,1 per cento, risultando di circa 0,3 punti percentuali di PIL inferiore al livello previsto nello scenario UPB, ma superiore di 0,1 punti percentuali rispetto alla stima del PSB²²⁶. Nei successivi dieci anni, a seguito del graduale azzeramento della componente ciclica e dell'aumento dei costi legati all'invecchiamento, l'avanzo primario si ridurrebbe convergendo verso un valore pari al 2,2 per cento del PIL nel 2041, valore inferiore di 0,5 punti percentuali sia rispetto al livello che verrebbe conseguito nello scenario UPB sia rispetto al PSB. Nello scenario che ipotizza un uso più marcato della flessibilità, l'avanzo primario si attesterebbe nel 2028 all'1,1 per cento del PIL e al 2,4 per cento nel 2031, risultando, inferiore di circa un punto percentuale di PIL rispetto alle corrispondenti stime dello scenario UPB. Il differenziale rispetto alle stime del PSB sarebbe meno marcato e sarebbe pari a 0,8 punti nel 2028 e a 0,6 nel 2031. Nei dieci anni successivi, l'avanzo diminuirebbe fino all'1,2 per cento del PIL del 2041, ovvero 1,5 punti di PIL al di sotto del dato dello scenario UPB e del PSB.

L'attivazione della clausola di flessibilità, a causa del conseguente deterioramento del saldo primario, potrebbe comportare un ritardo nella discesa dell'indebitamento netto al di sotto della soglia del 3 per cento del PIL (fig. 3.8). Nello scenario con uso limitato della flessibilità, il deficit scenderebbe sotto tale soglia nel 2027, in ritardo di un anno rispetto a quanto stabilito dal PSB approvato dal Consiglio. Nello scenario con un uso più marcato della flessibilità, il rientro sotto la soglia del 3 per cento avverrebbe solo nel 2030. Tuttavia, dopo il 2031, la progressiva riduzione della componente ciclica del saldo primario, dovuta all'ipotesi di chiusura dell'*output gap*, e l'incremento delle spese connesse all'invecchiamento della popolazione determinerebbero un graduale aumento del disavanzo complessivo che, a partire dal 2034, tornerebbe ad attestarsi al di sopra della soglia del 3 per cento del PIL.

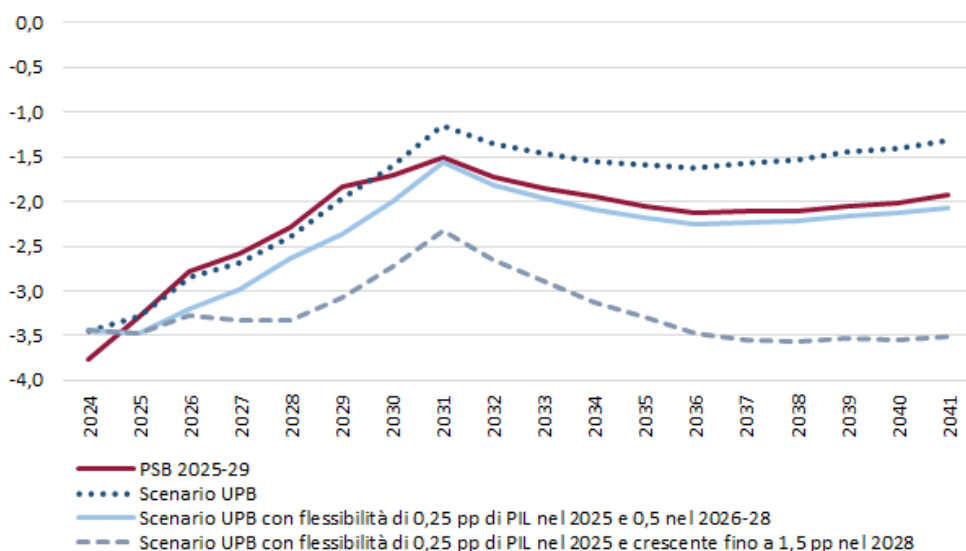
²²⁶ Questa dinamica dipende dall'evoluzione della componente ciclica del saldo primario dello scenario del PSB che, nei sette anni del periodo di aggiustamento, risente dell'effetto di retroazione degli aggiustamenti di bilancio sul PIL. A differenza dello scenario UPB, che utilizza, per tutto il periodo di aggiustamento, i moltiplicatori dinamici stimati per l'economia italiana con il modello di previsione macroeconomica MeMo-It, l'effetto di retroazione sottostante le stime del PSB è il risultato di due distinte ipotesi. Negli anni 2025-29, l'effetto di retroazione sulla componente ciclica e sul PIL delle stime del PSB risulta essere più contenuto di quello utilizzato nel modello DSA della Commissione europea, essendo stimato utilizzando il modello ITEM in dotazione al MEF. Per contro, negli anni 2030-31, l'effetto di retroazione degli interventi di bilancio sulla componente ciclica e sul PIL del PSB viene stimato utilizzando il moltiplicatore della Commissione europea, pari a 0,75, valore significativamente più alto di quello medio risultante dai modelli in dotazione sia al MEF sia all'UPB. A seguito di tali ipotesi, nello scenario PSB la componente ciclica che, periodo 2025-29, fornisce un contributo positivo all'evoluzione del saldo primario, pari, in media, allo 0,4 per cento del PIL, nel 2030-31 peggiora significativamente, apportando un contributo medio negativo, pari a -0,1 per cento. Conseguentemente, pur a parità di aggiustamento di bilancio, a partire dal 2029, l'aumento dell'avanzo primario in rapporto al PIL del PSB subisce un rallentamento (si veda la linea rossa nella figura 3.7).

Fig. 3.7 – Evoluzione del saldo primario
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazione su dati DFP 2025, PSB 2025-29, Commissione europea, Banca d'Italia e Istat.

Fig. 3.8 – Evoluzione dell'indebitamento netto
(in percentuale del PIL)

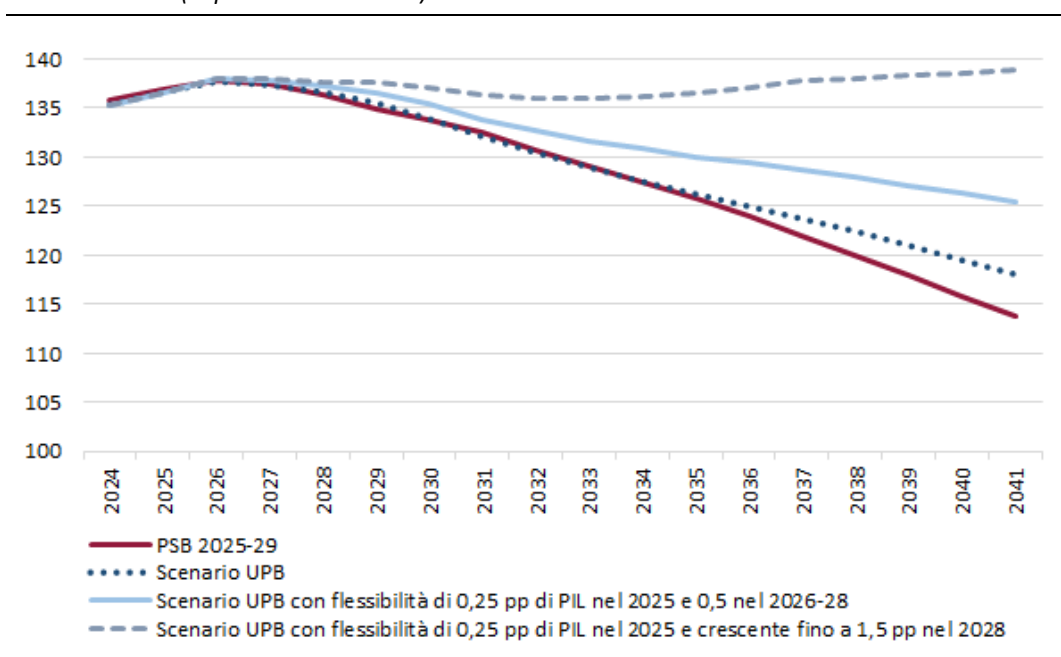


Fonte: elaborazione su dati DFP 2025, PSB 2025-29, Commissione europea, Banca d'Italia e Istat.

Inoltre, l'incremento della spesa per la difesa implicherebbe un deterioramento del profilo del debito in rapporto al PIL rispetto al PSB e allo scenario UPB (fig. 3.9). Nel 2028, anno finale di applicazione della clausola, il rapporto tra debito e PIL si attesterebbe al 137,3 per cento nello scenario con uso meno marcato della flessibilità, con un aumento

di 1 punto percentuale di PIL rispetto al PSB e di 0,7 punti rispetto allo scenario UPB. Nel secondo scenario, il rapporto si attesterebbe al 137,7 per cento. Negli anni successivi, con l'esaurirsi dell'effetto espansivo sul PIL della maggiore spesa per difesa finanziata a disavanzo, il differenziale rispetto allo scenario UPB si amplirebbe. Nel 2031, il debito si collocherebbe al 133,9 per cento del PIL, nello scenario con uso meno marcato della clausola di flessibilità e al 136,3 nel secondo scenario, risultando, rispettivamente, 1,8 e 4,3 punti percentuali al di sopra del corrispondente valore dello scenario UPB. Rispetto al PSB, il differenziale sarebbe pari a 1,4 punti di PIL nel primo scenario e a 3,8 punti di PIL nel caso un utilizzo più marcato della clausola di flessibilità. Nel lungo periodo, l'evoluzione del rapporto tra debito e PIL divergerebbe significativamente. Nel 2041, il debito si ridurrebbe al 125,4 per cento del PIL nello scenario con uso limitato della flessibilità, a fronte del 113,7 nella proiezione del PSB e del 118,1 nella proiezione di medio termine UPB (si veda il paragrafo 2.3.2). Nello scenario con utilizzo più marcato della flessibilità, il debito in rapporto al PIL riprenderebbe a salire a partire dal 2032 e raggiungerebbe il 138,9 per cento nel 2041, oltre 25 punti al di sopra della proiezione del PSB e circa 21 punti di PIL al di sopra della proiezione di medio termine UPB. Nel contesto della nuova *governance* europea, Il prossimo Piano dovrebbe correggere tali tendenze prevedendo un aggiustamento di bilancio tale da riportare il rapporto tra debito e PIL su un sentiero plausibilmente discendente.

Fig. 3.9 – Evoluzione del debito pubblico
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazione su dati DFP 2025, PSB 2025-29, Commissione europea, Banca d'Italia e Istat.

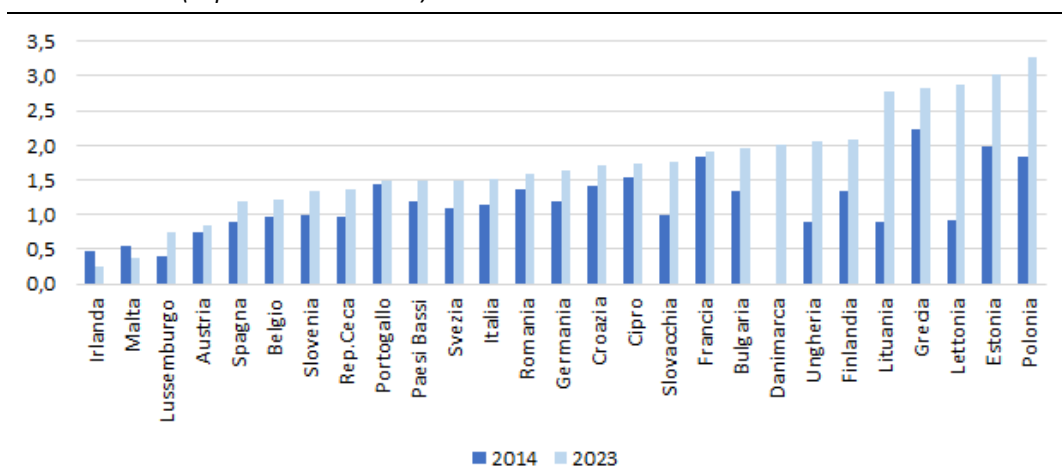
Appendice 3.1

I dati di spesa per difesa pubblicati dall'Agenzia europea per la difesa

Il Consiglio della UE si avvale delle statistiche fornite dall'Agenzia europea per la difesa (*European Defence Agency – EDA*)²²⁷. L'EDA raccoglie dati direttamente dai Ministeri della Difesa degli Stati membri, con un focus sugli aspetti operativi e strategici della spesa militare, sulla base di un protocollo del 2006 di condivisione dei dati. L'EDA include alcune categorie che non sono interamente considerate da Eurostat, come: ricerca e sviluppo specifici per la difesa, investimenti in capacità militari congiunte, spese per operazioni militari all'estero. In generale, le statistiche dell'EDA sono mirate a valutare le capacità militari effettive e gli investimenti strategici degli Stati membri dell'UE.

Utilizzando i dati raccolti dall'EDA, la spesa per difesa tra i 27 Stati Membri è passata dall'1,4 per cento del PIL nel 2014 all'1,6 nel 2023. I dati raccolti dall'Agenzia utilizzano una definizione più ampia di spesa militare rispetto a quella codificata da Eurostat. Facendo riferimento a questa fonte, la spesa per la difesa dell'Italia nel 2014 era pari all'1,1 per cento del PIL ed è salita fino all'1,5 nel 2023, pressoché allineandosi alla media della UE (fig. A3.1.1). La Grecia e i paesi baltici si confermano tra gli Stati che destinano maggiori risorse di bilancio alla difesa in rapporto al PIL. A questi si aggiunge la Polonia che dal 2023 registra la quota più elevata di spesa della difesa su PIL tra i paesi della UE (3,3 per cento). La spesa per difesa nella UE risulta in netto aumento. Il Consiglio infatti ha dichiarato che la spesa per difesa a livello della UE è cresciuta del 30 per cento dal 2023 al 2024, raggiungendo l'1,9 per cento del PIL ²²⁸.

Fig. A3.1.1 – Spese per la difesa (1)
(in percentuale del PIL)



Fonte: Agenzia europea per la Difesa.

(1) La Danimarca è stata inserita nel database EDA dal 2021.

²²⁷ Si veda la pagina Internet del Consiglio della UE sugli importi del settore della difesa nella UE: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/defence-numbers/>

²²⁸ Si veda la [pagina informativa](#) del Consiglio.