

Focus n. 4/2025

“Una panoramica dei quadri macroeconomici e di finanza pubblica nelle Relazioni dei paesi della UE sui progressi compiuti – 2025”

Sintesi

Il Focus pubblicato dall'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) analizza per il biennio 2024-25 i quadri macroeconomici e di finanza pubblica dei paesi della UE, con particolare attenzione a Italia, Francia, Germania e Spagna, confrontando i dati delle Relazioni annuali sui progressi compiuti (APR) con quelli dei Piani strutturali di bilancio (PSB). Ambedue i documenti sono previsti dal nuovo quadro di regole di bilancio della UE.

Il quadro macroeconomico dei paesi della UE e dell'area dell'euro nel 2024-25

Nel 2024 l'economia della UE ha mostrato resilienza in un contesto globale fortemente incerto, segnato da tensioni geopolitiche con volatilità nei mercati energetici e valutari e un progressivo rientro dell'inflazione. Il PIL è cresciuto dell'1,0 per cento nella UE e dello 0,9 per cento nell'area dell'euro, con *performance* differenziate tra Stati membri: la Spagna ha registrato una crescita sostenuta, la Germania è rimasta in recessione, mentre altri paesi (come Danimarca, Malta e Croazia) hanno mostrato espansioni robuste. La crescita italiana si è mantenuta moderata (0,7 per cento), inferiore alla media dell'area dell'euro, mentre quella francese è stata dell'1,1 per cento.

Dal lato dei prezzi, l'inflazione, misurata tramite il deflatore del PIL, si è attestata nel 2024 intorno al 3,0 per cento nell'area dell'euro, con forte eterogeneità tra paesi. Tra le principali economie, la dinamica dei prezzi è stata più marcata in Germania e Spagna, più contenuta in Francia e Italia, quest'ultima favorita dal calo dei costi energetici e da una domanda debole.

Nel 2025, sebbene le previsioni riflettano un peggioramento del quadro internazionale, tutti i paesi della UE, tranne Austria e Germania, prevedono una crescita positiva. L'Irlanda e Malta guidano le stime di crescita. Tra i principali paesi, la Spagna continua a distinguersi per dinamismo (2,6 per cento), mentre Francia e Italia segnalano tassi di crescita più moderati, rispettivamente pari a 1,1 e a 0,7 per cento. La Germania nel PSB dello scorso luglio ha rivisto al ribasso le proprie previsioni, prevedendo stagnazione.

L'inflazione, pur ancora eterogenea tra paesi, è attesa in ulteriore diminuzione nel 2025. Le previsioni indicano una progressiva convergenza verso l'obiettivo della BCE, con una variazione del deflatore del PIL al 2,3 per cento in media nella UE e nell'area dell'euro. Tra i principali paesi, le stime variano dall'1,4 per cento in Francia, grazie al calo dei prezzi dell'energia, al 2,7 per cento in Germania. Per l'Italia si prevede una dinamica del

deflatore in linea con la media europea, mentre in Spagna l'inflazione rimarrebbe leggermente più alta per via della crescita dei consumi e dei salari.

Evoluzione dei saldi di bilancio e del debito pubblico nel 2024-25

Nel 2024, il disavanzo medio dei paesi dell'area dell'euro si è ridotto al 3,1 per cento del PIL (dal 3,5 per cento nel 2023), grazie principalmente a entrate superiori alle attese, in un contesto di crescita economica moderata, che hanno compensato l'incremento della spesa per interessi. La media dei paesi della UE si è attestata al 3,2 per cento. Tuttavia, si osserva una forte eterogeneità tra gli Stati membri: undici hanno superato la soglia del 3 per cento del PIL, con Romania (9,3), Polonia (6,6) e Francia (5,8) che mostrano il rapporto più elevato. Al contrario, Danimarca, Cipro e Irlanda hanno registrato avanzi significativi. L'Italia ha chiuso con un deficit del 3,4 per cento, in netto miglioramento rispetto al 2023, grazie alla contrazione del Superbonus e a maggiori entrate tributarie, e alle stime del PSB.

Nel caso della Francia, il disavanzo è aumentato rispetto al 2023 per effetto dell'incremento della spesa corrente e di quella per interessi. Per Spagna e Germania, i disavanzi sono risultati peggiori delle attese dello scorso autunno: per la Spagna (3,2 per cento) hanno inciso le spese straordinarie legate alle alluvioni; per la Germania (2,7 per cento) l'aumento della spesa dei *Länder* e degli enti previdenziali ha più che compensato il miglioramento del bilancio federale.

Sul fronte dei saldi primari, l'Italia ha registrato un avanzo pari allo 0,4 per cento del PIL, il primo dall'inizio della pandemia, sostenuto da maggiori entrate. La Francia, pur migliorando rispetto al PSB, ha registrato un disavanzo primario del 3,7 per cento a causa di una dinamica sfavorevole delle entrate e dell'aumento della spesa sociale. Spagna e Germania hanno chiuso con disavanzi primari maggiori del previsto (rispettivamente, 0,7 e 1,6 per cento).

Anche il debito rimane caratterizzato da forte eterogeneità tra gli Stati membri. Nel 2024, la media del debito pubblico tra i 27 paesi della UE è stata pari all'82,3 per cento del PIL, mentre tra quelli dell'area dell'euro all'88,9. La Grecia mantiene la quota di debito più elevata in rapporto al PIL (pari al 153,6 per cento), seguita da Italia (135,3) e Francia (113). Il debito pubblico ha mostrato una dinamica più favorevole delle attese in Italia, Germania e Spagna. In Italia, il debito si è attestato al 135,3 per cento del PIL, 0,5 punti sotto le stime PSB grazie a un avanzo primario e a un deflatore del PIL più elevati delle attese. In Germania, il debito si è attestato al 62,5 per cento del PIL ed è stato inferiore alle attese grazie all'inflazione e alla riduzione della componente *stock-flussi* più favorevoli del previsto. In Spagna, il debito è sceso al 101,8 per cento del PIL, anche per l'effetto favorevole dello "*snowball effect*" e della componente *stock-flussi*. Pur in aumento di 3,2 punti percentuali di PIL rispetto al livello del 2023, il debito della Francia nel 2024 si è

attestato al 113 per cento del PIL, confermando il dato precedentemente previsto. In questo quadro il peggioramento della componente *stock-flussi* ha completamente controbilanciato i miglioramenti sul lato del saldo primario.

Per il 2025, si prevede un lieve peggioramento dei saldi: il disavanzo di bilancio dovrebbe salire al 3,4 per cento del PIL in media nei paesi dell'area dell'euro e al 3,5 per cento in quelli della UE, riflettendo anche l'aumento dell'indebitamento programmato dalla Germania che ha richiesto l'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale per il finanziamento delle spese per la difesa. Dodici paesi supererebbero la soglia del 3 per cento del PIL, con Romania, Polonia e Belgio su livelli relativamente elevati. L'Italia stima un disavanzo pari al 3,3 per cento, sotto la media della UE e in linea con le stime del PSB. Il saldo primario medio resterà in disavanzo (1,4 per cento del PIL nell'area dell'euro), con l'Italia stimata ancora in avanzo allo 0,7 per cento.

Quanto al debito, si prevede un lieve aumento nel 2025, con una media UE all'83,6 per cento del PIL e dell'area dell'euro al 90,2 per cento. L'Italia manterrà il secondo livello più elevato (136,6 per cento) dietro alla Grecia.

Più nel dettaglio, per i principali paesi dell'area dell'euro, l'obiettivo di disavanzo della Francia è stato rivisto lo scorso gennaio, con una modifica al PSB, al 5,4 per cento del PIL dal 5 per cento. Tale obiettivo è stato poi ulteriormente formalizzato nell'APR. In questo quadro, l'aggiustamento rispetto all'anno precedente è affidato in larga parte a entrate di natura temporanea e a un allentamento delle misure di contenimento della spesa. Il debito pubblico in rapporto al PIL è previsto in crescita, raggiungendo il 116,2 per cento del PIL, con un incremento di 3,2 punti percentuali rispetto all'anno precedente. Nel caso della Spagna, il disavanzo è stimato al 2,8 per cento del PIL, superiore di 0,3 punti rispetto al PSB, a causa delle misure straordinarie adottate per far fronte all'alluvione che ha colpito Valencia. Il debito risulterebbe in lieve riduzione rispetto al 2024, ma ancora al di sopra dell'obiettivo fissato nel PSB. Nel caso della Germania, il PSB recentemente pubblicato ha rivisto il disavanzo programmatico significativamente al rialzo, al 3,3 per cento del PIL, rispetto all'1,8 per cento previsto nel DPB. La revisione è accompagnata da una riforma costituzionale del freno all'indebitamento e dall'attivazione della clausola di salvaguardia per le spese in difesa. Il debito pubblico è stimato al 63,9 per cento del PIL, in aumento rispetto alla previsione dello scorso ottobre.

Andamento della spesa netta e sorveglianza europea

Per quanto riguarda l'indicatore di monitoraggio previsto dalla nuova *governance* della UE, il tasso di crescita della spesa netta finanziata da risorse nazionali, l'analisi mostra una marcata eterogeneità tra gli Stati membri. Solo metà dei paesi rispetta il limite annuale per il 2025 raccomandato dal Consiglio, mentre una quota più ampia rispetta il vincolo cumulato 2024–25. L'Italia è in linea con il limite massimo annuale (1,3 per cento) mentre

relativamente al biennio 2024–25, presenta una riduzione cumulata della spesa netta superiore a quanto richiesto dal Consiglio (0,9 per cento contro lo 0,7). La Francia e la Spagna superano lievemente di circa 0,1 punti percentuali il tasso di crescita annuale raccomandato per il 2025 ma rispettano il vincolo cumulato per il biennio. La Germania, dopo l'attivazione della clausola di salvaguardia per il finanziamento delle spese in difesa, stima una crescita del 4,4 per cento, ben al di sopra del valore indicato nel DPB.

Sulla base di questi risultati, la Commissione ha sospeso la procedura per deficit eccessivi (PDE) per sei paesi, tra cui Italia e Francia, grazie al rispetto del percorso di aggiustamento e all'utilizzo delle clausole di flessibilità per i paesi che ne hanno richiesto l'applicazione. Tra i paesi in PDE, la Romania è l'unico Stato membro per cui la Commissione segnala una deviazione rilevante (1,7 di PIL in termini cumulati), non conforme con le precedenti raccomandazioni. Per altri paesi non in PDE, la valutazione resta positiva ma per alcuni di essi la Commissione raccomanda una vigilanza rafforzata. Le valutazioni circa l'andamento della spesa netta sono ancora preliminari, e saranno aggiornate in autunno. La valutazione finale sul rispetto del percorso di spesa del 2025 e cumulativo del biennio 2024-25 sarà invece possibile solo nella primavera 2026, quando saranno disponibili i dati di consuntivo anche per il 2025.

Orientamento di bilancio

Nel 2024 la maggioranza degli Stati membri ha adottato politiche restrittive. L'Italia ha attuato il consolidamento strutturale più rilevante. In Germania, la politica è stata prociclica, in Francia neutra. Nel 2025, al contrario, diciannove paesi prevedono politiche espansive prevalentemente anticicliche. Grazie all'attivazione della clausola di salvaguardia e al programma di finanziamento degli investimenti in infrastrutture, la Germania presenta un orientamento espansivo in chiave anticiclica mentre la Francia una restrizione di natura prociclica; l'Italia e la Spagna confermano un orientamento restrittivo anticiclico, significativamente più attenuato di quello del 2024 nel caso italiano.

Le raccomandazioni del Consiglio della UE sulla politica di bilancio e sul rafforzamento della capacità di difesa

L'8 luglio scorso, il Consiglio dell'Unione europea ha adottato le Raccomandazioni specifiche per paese (CSR), inserendo tra le priorità comuni il rafforzamento della capacità di spesa nel settore della difesa da attuare salvaguardando la sostenibilità del debito. In tale ottica, è stata approvata l'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale per 15 Stati membri che consente di superare temporaneamente (fino al 2028) i tetti di spesa netta in caso di maggiori esborsi per la difesa entro un limite annuo dell'1,5 per cento del PIL. Si ricorda che la Germania ha fatto richiesta di attivazione della clausola, ma questa verrà valutata contemporaneamente al PSB che il paese ha presentato a fine luglio.

A tutti gli Stati membri è stato raccomandato il rispetto dei tassi massimi di crescita della spesa netta stabiliti nei PSB adottati dal Consiglio che per i paesi in PDE, quali Italia e Francia, è anche condizione necessaria per la chiusura delle rispettive procedure per i disavanzi eccessivi. Ai paesi i cui PSB sono basati su piani di aggiustamento su sette anni (tra i quali Italia, Francia, Spagna e Germania) è stato inoltre ricordato l'obbligo di attuare le riforme e gli investimenti stabiliti nei rispettivi PSB adottati dal Consiglio.

Per l'Italia, il Consiglio ha chiesto una riforma del sistema fiscale orientata alla crescita, la riduzione del cuneo fiscale e delle spese fiscali inefficienti, l'aggiornamento dei valori catastali e un rafforzamento della qualità della spesa pubblica, anche in risposta all'invecchiamento demografico. Alla Spagna è stata raccomandata una revisione del sistema fiscale per alleggerire il prelievo sul lavoro, mentre la Francia, pur senza ricevere CSR puntuali in ambito fiscale, è stata invitata dalla Commissione a tenersi pronta a nuove misure correttive. Alla Germania, infine, che ha recentemente presentato il proprio PSB, è stato raccomandato di rafforzare la spesa in difesa ma di limitare la crescita della spesa netta, e di migliorare l'efficienza del sistema pensionistico e della spesa pubblica.

L'Eurogruppo ha condiviso la necessità di rafforzare la difesa europea, invitando a un uso prudente della clausola di salvaguardia e a concentrare la spesa su investimenti produttivi per favorire la crescita e la sostenibilità.