elementi di documentazione

XIX legislatura

Riforma del Quadro di *governance* economica dell'Unione europea

Marzo 2023

n. 1

servizio del bilancio
del Senato

Senato
della Repubblica

SERVIZIO DEL BILANCIO
Tel. 06 6706 5790 – SBilancioCU@senato.it – @SR_Bilancio

Realizzata con il supporto dell'OFP

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.
Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.
I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

Servizio del bilancio, (2023). Elementi di documentazione, «Riforma del Quadro di *governance* economica dell'Unione europea». ED01, marzo 2023, Senato della Repubblica, XIX legislatura

INDICE

1. Uno sguardo al passato 1
2. Verso un quadro più semplice ed efficace per il prossimo decennio 3
3. Aspetti pratici delle riforme proposte 5
4. I nodi del nuovo Patto di Stabilità: critiche e difese 7
5. Dal vecchio al nuovo Patto di stabilità 8
6. Ultime considerazioni sugli orientamenti della riforma 10
7. Conclusioni 12

1. Uno sguardo al passato

Il quadro di *governance* economica dell'UE ha guidato gli Stati membri nel raggiungimento dei loro obiettivi di politica economica e fiscale. Dal trattato di Maastricht del 1992, il quadro ha contribuito a raggiungere la convergenza macroeconomica, salvaguardare finanze pubbliche sane e affrontare gli squilibri macroeconomici. Insieme a una politica monetaria comune e a una moneta comune nell'area dell'euro, il quadro ha creato le condizioni per la stabilità economica, una crescita economica sostenibile e una maggiore occupazione per i cittadini dell'UE. Il quadro di *governance* economica dell'UE si è evoluto nel tempo, le riforme sono state generalmente fatte in risposta a debolezze del quadro che sono state evidenziate per lo più in momenti di crisi economica. In particolare, i pacchetti legislativi noti come *six-pack* e *two-pack* hanno reagito agli insegnamenti tratti dalla crisi finanziaria globale e dalla crisi del debito sovrano dell'area dell'euro rinnovando la sorveglianza di bilancio, rafforzando i quadri di bilancio nazionali, rafforzando il coordinamento di bilancio nell'area dell'euro e ampliando il campo di applicazione della sorveglianza economica per includere gli squilibri macroeconomici[1].

Se da un lato il quadro ha colmato le lacune della sorveglianza ed è diventato più adattabile alle condizioni economiche, dall'altro è diventato anche più complesso e non tutti gli strumenti e le procedure hanno superato la prova del tempo. La comunicazione del febbraio 2020 sulla revisione della *governance* economica e il conseguente dibattito pubblico ha rilevato il successo misto del quadro di sorveglianza di bilancio e la crescente eterogeneità delle posizioni di bilancio tra gli Stati membri. Il quadro non era sufficientemente differenziato tra gli Stati membri nonostante le diverse posizioni di bilancio, i rischi per la sostenibilità e altre vulnerabilità. Le politiche di bilancio nazionali erano spesso rimaste pro-cicliche e gli Stati membri non avevano sfruttato periodi di congiuntura favorevole per costituire riserve di bilancio. La capacità di guidare l'orientamento di bilancio dell'area dell'euro è stata ostacolata dalla mancanza di politiche prudenti nei periodi favorevoli ed è rimasta limitata in assenza di una capacità di bilancio centrale con caratteristiche di stabilizzazione. La composizione delle finanze pubbliche non era diventata più favorevole alla crescita e i governi nazionali non avevano dato la priorità alla spesa che rafforza la crescita e la resilienza economica e sociale. Le regole di bilancio dell'UE erano diventate complesse, con indicatori multipli che facevano affidamento su variabili non osservabili, minando la trasparenza e ostacolando la titolarità e la prevedibilità. Per quanto riguarda la sorveglianza degli squilibri macroeconomici, il quadro ha avuto successo nell'aumentare la consapevolezza dei rischi più ampi per la stabilità macroeconomica, ma non ha generato risposte politiche sufficienti. La Procedura per Squilibri Eccessivi (PEI) non era mai stata attivata. Dall'istituzione della procedura per gli squilibri macroeconomici (MIP),

[1] European Commission (2022). *Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework.* COM(2022) 583 final of 9 November 2022.

l'Unione ha avuto più successo nel ridurre i disavanzi delle partite correnti che nel ridurre i persistenti e ampi avanzi delle partite correnti.

Per i motivi sovra elencati la Commissione elenca molteplici ragioni a fondamento della necessità di cambiare le regole sulla *governance* economica evidenziando una serie di disfunzionalità che, ad onor del vero, la dottrina, in particolare quella costituzionalistica, aveva ripetutamente sottolineato sin dai tempi della crisi del debito sovrano, dell'adozione del *Fiscal compact* e della catastrofica gestione del debito greco da parte della *Troika*. L'esecutivo UE, infatti, fa riferimento sia alla crescente eterogeneità delle posizioni di bilancio degli Stati membri sottolineando come il quadro di sorveglianza sovranazionale non sempre abbia avuto esiti uniformi, sia alle difficoltà derivanti dall'assenza di una capacità fiscale centralizzata con funzioni di stabilizzazione. Le regole fiscali europee non hanno diversificato a sufficienza tra i diversi Paesi con l'aggravante che, nonostante la loro differente posizione fiscale e la disuguale capacità di rispondere ai rischi e alle altre vulnerabilità, le politiche di bilancio nazionali hanno continuato ad essere pro-cicliche[2].

Inoltre, a causa della complessità della normativa UE, ma anche della sua elasticità che ne consente un'applicazione talvolta sin troppo discrezionale, frutto di compromessi politici, la procedura per disavanzi eccessivi (EIP) sino ad oggi non è mai stata attivata, né la sorveglianza sulle discipline di bilancio è riuscita a prevenire l'insorgere di nuove vulnerabilità e a promuovere un'adeguata azione politica preventiva. In tutto ciò, la crisi pandemica ha comportato, come noto, *shock* economici asimmetrici cui gli Stati membri hanno risposto adottando politiche fiscali anticicliche, alle quali l'UE ha affiancato una serie di strumenti eccezionali (*NGEU*)[3] che, secondo la Commissione, implicando l'interazione tra riforme e investimenti si sono dimostrate estremamente efficaci nel mitigare i danni economici e sociali della crisi. Le transizioni verdi e digitali, obiettivi fondamentali del *NGEU*, insieme alla necessità di garantire la sicurezza energetica e la resilienza sociale ed economica e di costruire una capacità di difesa comune, quest'ultima accentuatasi a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina, richiederanno negli anni a venire livelli elevati di investimenti. Per rispondere alle crisi, quindi, diventa fondamentale un più efficace coordinamento delle politiche economiche. È in tale contesto, pertanto, che la Commissione ha cercato di definire un'architettura più semplice ma allo stesso tempo maggiormente integrata per la sorveglianza macro-fiscale[4] ponendosi due obiettivi generali: la sostenibilità del debito, che diventa la pietra angolare intorno alla quale gira tutta la proposta di riforma, e la promozione di una crescita sostenibile e inclusiva.

---

[2] FEDERALISMI.IT (2022). *Commissione UE e "nuovo" Patto di stabilità e crescita: quali altri vincoli?* Rivista di diritto pubblico comparato, italiano, europeo.

[3] Buti M. (2023). *Una capacità fiscale centrale da affiancare alla politica monetaria*. Il Sole 24 ore.

[4] FAINBOIM, I. LIENERT (2018). *The Macrofiscal Function and its Organizational Arrangements, in Technical Notes and Manuals.*

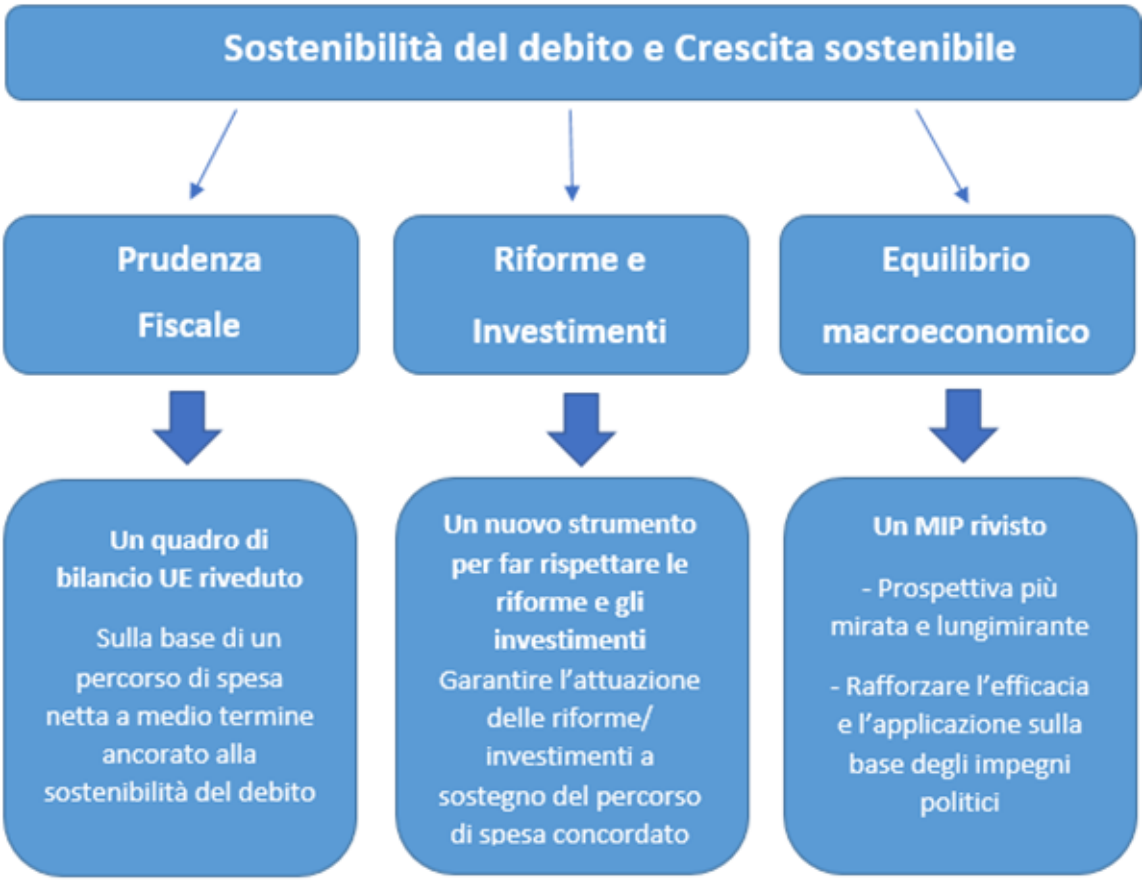
2. Verso un quadro più semplice ed efficace per il prossimo decennio

Il quadro riformato dovrebbe affrontare le sfide attuali e contribuire a rendere l'Europa più resiliente, sostenere gli investimenti strategici per gli anni a venire e ridurre gli elevati indici del debito pubblico in modo realistico, graduale e duraturo. Migliorare la titolarità nazionale, semplificare il quadro e orientarsi verso una maggiore attenzione a medio termine, unitamente a un'applicazione più forte e coerente, sono fondamentali elementi negli orientamenti della Commissione.

Il quadro dovrebbe essere resistente alle mutevoli condizioni economiche e all'incertezza, richiedendo un regolamento solido e prevedibile e clausole di salvaguardia per circostanze eccezionali. Dovrebbe inoltre perseguire un approccio integrato in cui gli strumenti di sorveglianza si completino a vicenda, nel contesto del semestre europeo.

Prevenire e correggere efficacemente gli squilibri macroeconomici richiederà una migliore individuazione dei rischi emergenti e il mantenimento dello slancio delle riforme, ponendo al contempo maggiore enfasi sugli sviluppi dell'UE e della zona euro nonché sull'attuazione delle politiche.

Figura 1: Una nuova architettura di *governance*



Fonte: Rielaborazione "Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework"

Gli orientamenti della Commissione puntano a definire un'architettura più semplice e integrata per la sorveglianza macro-fiscale per garantire la sostenibilità del debito e promuovere una crescita inclusiva. Affinché il quadro sia coerente in tutte le sue componenti e che possa fornire un'efficace sorveglianza economica, è necessario

chiarire gli obiettivi di ciascun filone di sorveglianza, integrare meglio le politiche macroeconomiche e di bilancio e aggiungere strumenti per monitorare i progressi e raggiungere nuovi obiettivi. Pertanto, oltre a rivedere il quadro di bilancio dell'UE e la PSM, in particolare integrando gli obiettivi di bilancio, di riforma e di investimento in un unico piano olistico a medio termine, gli orientamenti della Commissione richiedono l'istituzione di un nuovo strumento di applicazione dell'UE per le riforme e gli investimenti. Questo strumento garantirebbe l'attuazione degli impegni di riforma e di investimento degli Stati membri a sostegno di un aggiustamento di bilancio più graduale.

I valori di riferimento del trattato del 3% del disavanzo di bilancio del PIL e del 60% del rapporto debito/PIL rimangono invariati. Questi valori sono stabiliti in un protocollo del trattato e l'obiettivo della revisione è garantire che tali valori siano rispettati in modo più efficace, in particolare concentrandosi su un percorso di riduzione del debito appropriato e credibile verso il 60% del PIL, garantendo al contempo che il quadro di *governance* economica possa favorire una crescita sostenibile e inclusiva.

I piani strutturali di bilancio nazionali a medio termine che riuniscono gli impegni fiscali, di riforma e di investimento di ciascuno Stato membro, all'interno di un quadro comune dell'UE, sarebbero la pietra angolare del quadro proposto, riveduto.

Il quadro fisserebbe i requisiti per garantire che il rapporto debito/PIL sia posto su un percorso discendente o rimanga a livelli prudenti e che il disavanzo di bilancio sia mantenuto al di sotto del valore di riferimento del 3% del PIL a medio termine. Gli Stati membri presenterebbero piani a medio termine che stabiliscano traiettorie di bilancio specifiche per paese, nonché investimenti pubblici prioritari e impegni di riforma che insieme garantiscano una riduzione sostenuta e graduale del debito e una crescita sostenibile e inclusiva. Tutti gli Stati membri sarebbero tenuti ad affrontare le priorità individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese formulate nell'ambito del semestre europeo.

I piani a medio termine dovrebbero inoltre proporre iniziative in linea con le priorità strategiche dell'UE derivate direttamente dagli orientamenti e dagli obiettivi concordati dell'UE. Pertanto, i piani dovrebbero anche essere coerenti con i piani nazionali per l'energia e il clima (allineati con gli obiettivi della legge sul clima dell'UE) e con le tabelle di marcia nazionali del decennio digitale.

Questo approccio a medio termine consentirebbe la differenziazione tra gli Stati membri, all'interno di un quadro comune riveduto dell'UE che abbia come base comune la crescita sostenibile e i rischi per la sostenibilità del debito. Tale quadro comune dell'UE sarebbe fondamentale per garantire in modo trasparente la parità di trattamento tra gli Stati membri. Assumere l'obiettivo della sostenibilità del debito come punto di partenza per la sorveglianza di bilancio dell'UE riflette l'obiettivo fondamentale del trattato relativo alle norme di bilancio nell'Unione economica e monetaria, che è quello di prevenire i cosiddetti "errori grossolani" nella conduzione della politica di bilancio, che possono avere ricadute negative su altri Stati membri e sull'unione monetaria nel suo complesso.

3. Aspetti pratici delle riforme proposte

Nell'ambito del quadro comune, la Commissione proporrebbe per gli Stati membri con un debito pubblico elevato o moderato, un percorso di aggiustamento pluriennale di riferimento in termini di spesa primaria netta che copra almeno 4 anni. Il percorso di aggiustamento di riferimento sarebbe ancorato alla sostenibilità del debito, il che significa che per gli Stati membri con sfide di bilancio sostanziali e moderate dovrebbe garantire che, anche in assenza di ulteriori misure di bilancio, il debito rimanga su un percorso plausibilmente discendente dopo il periodo di aggiustamento di bilancio e che il disavanzo sarebbe mantenuto al di sotto della soglia del 3% del PIL. Per ciascuno Stato membro, il percorso di spesa pluriennale che imprimerebbe al debito una traiettoria discendente potrebbe quindi essere tradotto nel livello corrispondente del saldo primario strutturale da raggiungere alla fine del quadriennio. L'analisi della sostenibilità del debito, il percorso di aggiustamento pluriennale di riferimento e il corrispondente livello del saldo primario strutturale alla fine del periodo di aggiustamento di 4 anni sarebbero resi pubblici dalla Commissione. Questi elementi fornirebbero un riferimento comune per la valutazione dei piani proposti dagli Stati membri.

Nel proporre il percorso di aggiustamento di riferimento che copra almeno 4 anni, la Commissione applicherebbe il seguente quadro comune:

- Per gli Stati membri con un notevole problema del debito pubblico, il percorso di spesa netta di riferimento dovrebbe garantire che entro l'orizzonte del piano (4 anni), i) la traiettoria del debito a 10 anni a politiche invariate sia su un percorso di calo plausibile e continuo e ii) il disavanzo è mantenuto al di sotto del valore di riferimento del 3% del PIL a politiche invariate nello stesso periodo di 10 anni
- Per gli Stati membri con una sfida moderata del debito pubblico, il percorso di spesa netta di riferimento dovrebbe garantire che, i) al massimo 3 anni dopo l'orizzonte del piano, la traiettoria decennale del debito sia su un percorso plausibilmente e continuamente discendente a politiche invariate; e ii) entro l'orizzonte del piano, il disavanzo si mantiene al di sotto del valore di riferimento del 3% del PIL nello stesso periodo di 10 anni.

Per valutare la plausibilità, la Commissione utilizzerebbe prove di stress e analisi stocastiche, simulando shock comuni relativi ai tassi di interesse a breve ed a lungo termine, alla crescita del PIL nominale, al saldo di bilancio primario ed ai tassi di cambio nominali. Questa analisi sarebbe resa pubblica insieme al percorso di spesa netta di riferimento.

Nel valutare il piano, la Commissione valuterà anche se è garantito in modo credibile che il disavanzo sia mantenuto al di sotto del 3% del PIL per un periodo di 10 anni. Per gli Stati membri con un debito pubblico basso, il disavanzo dovrebbe essere mantenuto al di sotto di tale valore di riferimento a politiche invariate per un periodo di 10 anni al massimo 3 anni dopo l'orizzonte del piano.

Successivamente, ciascuno Stato membro presenterebbe un piano strutturale di bilancio a medio termine per la valutazione della Commissione e l'approvazione del Consiglio. I piani delineerebbero il percorso fiscale a medio termine e gli impegni di

riforma e investimento. Il percorso di aggiustamento di bilancio verrebbe fissato in termini di spesa primaria netta, ossia spesa al netto delle misure discrezionali in materia di entrate e verrebbe esclusa la spesa per interessi nonché la spesa per la disoccupazione ciclica. Il percorso di bilancio a medio termine si tradurrebbe in corrispondenti massimali di spesa annui. Per gli Stati membri che presentano squilibri nell'ambito della PSM, i piani includerebbero anche riforme e investimenti per correggere tali squilibri. Nel proporre il percorso di aggiustamento di riferimento che copra almeno 4 anni, la presentazione del piano sarebbe preceduta da un approfondito dialogo tecnico con la Commissione.

La Commissione valuterà il piano a medio termine in modo integrato, tenendo conto delle interazioni tra la traiettoria fiscale, le riforme e gli investimenti. Per valutare la plausibilità, la Commissione utilizzerebbe *stress test* e analisi stocastiche, simulando *shock* comuni relativi ai tassi di interesse a breve ea lungo termine, alla crescita del PIL nominale, al saldo di bilancio primario e ai tassi di cambio nominali. Questa analisi sarebbe resa pubblica insieme al percorso di spesa netta di riferimento. La Commissione renderebbe inoltre disponibili la metodologia ei dati sottostanti.

Lo Stato membro potrebbe richiedere e ottenere una proroga del periodo di aggiustamento di un massimo di 3 anni, a condizione che sostenga il suo piano con una serie di riforme e investimenti che sostengano la crescita sostenibile e la sostenibilità del debito. Gli Stati membri potrebbero proporre un percorso di aggiustamento più graduale, a condizione che tale percorso più graduale sia sostenuto sia da una serie di riforme prioritarie sia da impegni sugli investimenti. Tali impegni sarebbero valutati utilizzando un quadro di valutazione comune dell'UE. Per gli Stati membri che si trovano in una situazione di squilibri macroeconomici quando il piano a medio termine è già in vigore, il piano non verrebbe di norma riaperto per incorporare l'approccio politico per affrontare tali squilibri. Verrebbe avviato un dialogo politico con lo Stato membro per individuare le misure necessarie per affrontare gli squilibri. Dovrebbero sostenere la sostenibilità del debito e rispondere alle priorità e agli obiettivi comuni dell'UE, nonché garantire che il piano strutturale di bilancio nazionale affronti tutte o una parte significativa delle RSP pertinenti. Le riforme e gli investimenti pertinenti nei RRP sarebbero debitamente presi in considerazione durante la durata del RRF.

Successivamente, il piano sarebbe adottato dal Consiglio sulla base di una valutazione della Commissione. Dopo che la Commissione avrà valutato il piano a medio termine, sulla base di un quadro di valutazione comune, il Consiglio adotterà il piano o raccomanderà allo Stato membro di ripresentare un piano modificato. In caso di mancato accordo tra lo Stato membro e la Commissione, il percorso di spesa netta pluriennale di riferimento verrebbe utilizzato dalla Commissione e dal Consiglio ai fini della sorveglianza e dell'applicazione delle norme di bilancio.

Come ultima fase, lo Stato membro attuerebbe il piano, con monitoraggio annuale da parte della Commissione e del Consiglio nell'ambito del semestre europeo. Il piano nazionale approvato dal Consiglio dovrebbe impegnare i bilanci nazionali annuali per un periodo non inferiore a quattro anni. La traiettoria di bilancio concordata potrebbe

essere rivista prima di tale periodo solo in caso di circostanze oggettive che rendano impossibile l'attuazione del piano. Qualsiasi revisione proposta dallo Stato membro dovrebbe essere valutata dalla Commissione e adottata dal Consiglio, come nel caso del piano stesso.

4. I nodi del nuovo Patto di Stabilità: critiche e difese

Le reazioni alle proposte della Commissione sono state prevalentemente positive, tuttavia, una serie di rilievi critici sono stati avanzati. In particolare, il non aver cambiato i valori di riferimento del 3% e soprattutto del 60% può imporre un *bias* deflazionistico persistente visti gli squilibri fiscali attuali. Inoltre, la proposta della Commissione di basare la sorveglianza della sostenibilità del debito, per alcuni, rischia di rendere l'approccio più complesso del sistema attuale. Ulteriori critiche sono state avanzate in quanto alcuni ritengono che: sarebbe preferibile mantenere il saldo strutturale piuttosto che passare a un indicatore di spesa; l'approccio specifico per paese rischia di tradursi in un eccessivo "bilateralismo" fra la Commissione e i singoli governi a scapito delle regole comuni ed infine che manca nello schema della Commissione la creazione di una capacità fiscale (*fiscal capacity*) che è stata proposta da numerosi osservatori durate la consultazione pubblica sulla riforma della governance economica.

La prima critica riguarda l'orientamento delle politiche di bilancio. Secondo Buti[5] i valori di riferimento del *deficit* e del debito sono iscritti nel Trattato e quindi una loro modifica richiederebbe non solo l'unanimità dei Paesi, ma anche la ratifica da parte dei parlamenti nazionali. Inoltre, il 3%, nella sua semplicità e visibilità, ha assunto un ruolo "magnetico" di orientamento delle scelte di politica fiscale. Le proposte della Commissione si focalizzano sulla traiettoria del debito e non prescrivono un orizzonte temporale per il raggiungimento del 60% del Pil e non impongono un aggiustamento addizionale dopo la fine del piano di aggiustamento: il rispetto degli obiettivi di riduzione della spesa fa sì che, senza ulteriori sforzi fiscali, il debito continuerà a decrescere "spontaneamente" negli anni a venire

La seconda e la terza critica mettono in questione l'obiettivo di semplificazione delle regole fiscali. L'analisi di sostenibilità del debito permette di determinare il grado di "preoccupazione" che destano le finanze pubbliche, cioè la classificazione del Paese ad alto, medio o basso rischio e la definizione e valutazione del conseguente sentiero di aggiustamento. L'analisi di sostenibilità ha quindi un ruolo solo all'inizio del processo: nella sorveglianza annuale e si verifica solo se gli impegni sono stati mantenuti. La spesa netta è più semplice del saldo strutturale il cui calcolo richiede la stima di variabili non osservabili (come l'*output gap*) e dà luogo ad "arbitraggio" fra indicatori. La spesa netta è più facilmente controllabile da parte delle autorità di politica economica ed essendo fissata in termini nominali aiuta la stabilizzazione ciclica nel caso di sorprese nell'andamento del Pil.

---

[5] Buti M. (2023). *Ecco perché va difeso l'approccio della Commissione sul nuovo Patto di stabilità*. Il sole 24 ore.

La successiva critica riguarda l'interazione fra la Commissione e le autorità nazionali. Entrambi i rilievi dimenticano che sia la Commissione che i governi si muovono all'interno di un quadro di princìpi comuni che dettano le loro scelte e valutazioni: gli obiettivi strategici dell'Unione e le raccomandazioni specifiche per Paese nel quadro del semestre europeo. La verifica di conformità da parte della Commissione sarà meno dettagliata rispetto a quella dei piani nazionali di ripresa e resilienza perché le regole fiscali non implicano trasferimenti di risorse dal bilancio dell'Ue o emissione di debito comune.

È proprio a quest'ultimo tema che si riferisce l'ultima critica. È vero che le proposte della Commissione non includono una capacità fiscale centrale. Alcuni hanno sostenuto che una capacità fiscale permanente rappresenta un passaggio essenziale nel completamento dell'unione economica e monetaria. E sono convinti che, con adeguati criteri di eleggibilità, uno strumento di spesa comune aiuterebbe il rispetto delle regole fiscali. Tuttavia, il tema rimane controverso e la Commissione – che si è espressa a più riprese nel passato a favore di uno strumento centrale comune – ha deciso di non "sovraccaricare" il negoziato per evitare il rischio che la riforma del patto di stabilità diventi ostaggio di dinamiche politiche più ampie.

5. Dal vecchio al nuovo Patto di stabilità

A Bruxelles, nel mese di febbraio, è iniziata la trattativa sul nuovo Patto di stabilità, dove l'Italia è stata rappresentata dal ministro dell'Economia, Giancarlo Giorgetti, e dal nuovo direttore del Tesoro, Riccardo Barbieri[6]. Riguardo ai percorsi di aggiustamento delle politiche fiscali che dovranno essere previsti nella riforma del patto di stabilità, l'obiettivo per Giorgetti è quello di valorizzare la responsabilità nazionale non solo in termini formali ma anche sostanziali: "*Condividiamo che venga considerata la situazione specifica di ogni paese, in quanto il percorso di rientro dovrà essere concordato simultaneamente da Stati e Commissione Ue*".

La proposta della Commissione europea è stata il risultato di un processo di consultazione durato quasi un anno, terminato lo scorso novembre in cui è stato presentato un progetto sorprendentemente ambizioso e in qualche modo rivoluzionario. Viene abbandonato, infatti, il Patto basato su rigide soglie numeriche, identiche per tutti i Paesi: l'idea è di sostituirlo con piani di riduzione del debito che la Commissione negozierà con ciascun Paese e che saranno valutati chiedendosi se garantirebbero la sostenibilità del debito[7].

Una seconda innovazione è la proposta di usare, come strumento per garantire la sostenibilità del debito, il percorso della spesa pubblica al netto degli interessi, evitando così una recessione e politiche di bilancio pro-cicliche, cioè strette di bilancio che

---

6 https://www.mef.gov.it/inevidenza/Giorgetti-allEcofin-discutere-riforma-governance-Ue-insieme-a-piano-industriale/

7 https://www.fondazioneluigieinaudi.it/unaltra-stabilita-in-europa-e-possibile/

aggravano la recessione. Un approccio fondato su una regola di spesa e su piani a medio termine produce aggiustamenti meno sensibili alle condizioni economiche del Paese.

Infine, l'orizzonte per la riduzione del rapporto debito-Pil, in principio fissato in 4 anni, diventa anch'esso negoziabile. Il vecchio Patto prevedeva che il rapporto scendesse ogni anno di un ventesimo della distanza tra il livello corrente e il 60%. Con le nuove regole gli Stati membri potranno chiedere rientri più graduali, in cambio di riforme e piani di investimento sorvegliati da Bruxelles.

La proposta della Commissione, che ha molti elementi in comune con il progetto italo-francese proposto da Draghi e Macron nel dicembre 2021, si ispira all'esperienza del Pnrr il cui disegno è molto diverso dal vecchio Patto di stabilità. Il patto lasciava ai Paesi tutte le scelte economiche strategiche limitandosi ad imporre loro un insieme uniforme di regole. Il Pnrr invece affida ai Paesi e alla Commissione, che decidono insieme, la scelta di obiettivi comuni (transizione verde, digitalizzazione, riduzione delle disuguaglianze), con una forte discrezionalità nella formulazione dei piani nazionali tenendo conto della realtà istituzionale di ciascuno Paese.

Vecchio Patto e nuove regole differiscono anche nelle modalità di esecuzione. Con il Patto eventuali deviazioni dagli obiettivi concordati erano affrontate solo tramite inviti a correggere e rivedere le scelte politiche. Nel Pnrr invece il mancato rispetto degli impegni può essere sanzionato con la sospensione dei finanziamenti, e finora questa minaccia sembra essere efficace.

Ma dietro queste differenze fra il vecchio Patto e la nuova proposta vi è un diverso modo di ottenere la riduzione del rapporto fra debito pubblico e Pil. Un primo approccio consiste nell'agire sulla riduzione deficit, contraendo, cioè, la spesa pubblica o aumentando la pressione fiscale. Se la contrazione del deficit avviene troppo rapidamente, e con un sostegno limitato della politica monetaria, oppure aumentando le tasse anziché tagliando le spese (perché molta spesa pubblica, in primis pensioni e sanità, è difficile da tagliare), si provocherà una recessione con il risultato paradossale che il rapporto tra debito pubblico e Pil, anziché scendere, salirà. Se poi la recessione è particolarmente grave, può avere effetti sul potenziale di crescita dell'economia — scoraggiando la creazione di imprese, l'innovazione tecnologica e l'apprendimento di tecniche nuove da parte dei lavoratori — e così avere benefici limitati anche nel medio/lungo periodo. Questo tipo di aggiustamento è stato adottato dall'Unione europea negli anni delle crisi di debito sovrano (2010-13), generando un'ondata di austerità, con il risultato che alla fine il rapporto debito-Pil anziché ridursi è aumentato: fra il 2011 e il 2013, un periodo di intensa austerità, il rapporto debito-Pil aumentò in Italia dal 120 al 132,5 per cento.

Diversamente si possono mettere in campo politiche economiche per favorire un elevato tasso di crescita dell'economia, sia stimolando gli investimenti, privati e pubblici, sia con riforme che migliorino l'allocazione delle risorse produttive, in primis il lavoro. Evidentemente questa seconda strada è preferibile, visto che aumentare la crescita economica è sempre positivo, anche ignorando gli effetti collaterali sulla sostenibilità del debito pubblico. È però anche un approccio più fragile: affinché un

programma di investimenti pubblici abbia effetti duraturi sulla crescita, la scelta del tipo di investimenti è cruciale. Questo significa che la scelta di quali investimenti pubblici e quali riforme attuare durante un programma di riduzione del debito richiede una valutazione attenta e realistica di quanto possano contribuire alla crescita della capacità produttiva nel lungo periodo e non solo alla crescita della spesa totale nel breve periodo.

Nel complesso il PNRR offre un esempio incoraggiante di questo secondo approccio. La crescita italiana degli ultimi due anni ha portato a una discesa veloce del rapporto debito/Pil: da 155 a 147 in soli tre anni. Parte di questa rapida crescita è dovuta a un effetto di recupero dopo la recessione molto acuta del 2020, e parte della crescita è crescita «nominale» dovuta all'inflazione. Ma è utile ricordare che dopo la recessione del 2009 non si era avuta una ripresa altrettanto veloce e l'inflazione era stata a lungo al di sotto dell'obiettivo della Banca Centrale Europea. È ragionevole supporre che la diversa performance dell'economia italiana negli ultimi due anni sia dovuta in parte significativa al supporto fiscale che il PNRR consente. Non è certo che gli investimenti pubblici fatti grazie ai fondi del PNRR portino a crescita duratura, ma sicuramente la selezione degli investimenti e delle riforme che li hanno accompagnati è stata guidata da obiettivi di lungo periodo.

L'interesse dell'Italia è tener fermi due punti: restare allineata con la proposta della Commissione, rivendicandone una qualche paternità; insistere su un modello di riduzione del debito fondato su investimenti e crescita. Se il primo richiede capacità di alleanze, il secondo richiede precisi indirizzi di riforme e altrettanto precisi investimenti pubblici, capaci di attivare anche quelli privati, necessari tanto quanto quelli pubblici.

6. Ultime considerazioni sugli orientamenti della riforma

Le proposte di riforma del Patto di stabilità e crescita contenute nella Comunicazione della Commissione europea contengono una serie di elementi da valutare favorevolmente. In primo luogo, una novità importante del nuovo framework proposto dalla Commissione europea è il rafforzamento della "*ownership*" da parte degli Stati membri, ovvero della loro partecipazione e responsabilità nella definizione del proprio sentiero di aggiustamento di bilancio, come anche auspicato dall'UPB nell'audizione sulla riforma della governance economica della UE dello scorso anno. Il più ampio coinvolgimento degli Stati membri nella definizione del sentiero di aggiustamento, in dialogo con la UE in modo da allineare gli interessi nazionali a quelli europei e viceversa, può aumentarne la credibilità con potenziali effetti positivi sui mercati finanziari e sui tassi di interesse[8].

Da questo punto di vista, sarà importante che gli Stati membri vengano coinvolti già nella fase *ex ante* di determinazione dei sentieri di aggiustamento di bilancio di

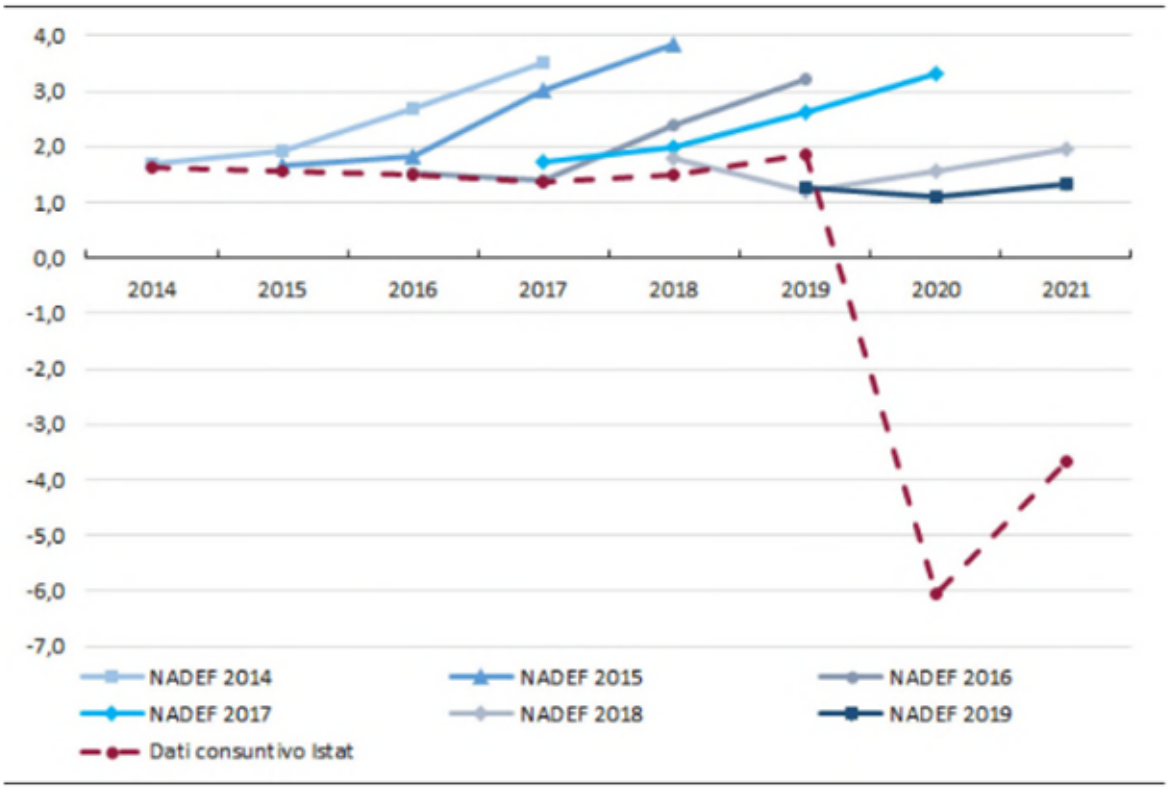
[8] Ufficio parlamentare di bilancio (2023), Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di governance economica dell'UE (COM(2022)583 final).

riferimento che la Commissione europea preparerà e renderà pubblici all'inizio della procedura. Inoltre, la fase successiva di formulazione finale dei piani nazionali strutturali di bilancio da parte dei governi in dialogo con la Commissione europea dovrebbe rappresentare l'occasione per la più ampia considerazione delle caratteristiche specifiche di ciascun paese, seppur in coerenza con gli obiettivi e le priorità della UE, nella definizione delle priorità di bilancio e di riforma. Vista la rilevanza del piano, in questa fase appare opportuno il pieno coinvolgimento dei parlamenti nazionali.

Inoltre, risulta particolarmente condivisibile l'abbandono di regole numeriche rigide e uguali per tutti i paesi e l'attenzione maggiore alla discesa "plausibile" del debito in rapporto al PIL nel medio periodo tenendo conto delle caratteristiche di ciascun paese e della sostenibilità macroeconomica del percorso di discesa. Una tale strategia dovrebbe permettere di formulare sentieri di aggiustamento che tengano conto del necessario bilanciamento tra gli obiettivi, ugualmente importanti, di sostenibilità delle finanze pubbliche, di stabilità del ciclo economico e di crescita del PIL. Ciò dovrebbe consentire una maggiore coerenza tra l'orientamento di bilancio a livello nazionale con quello a livello dell'area dell'euro, soprattutto se applicato in maniera simmetrica nei paesi con problemi diversi di debito, come sottolineato alla fine di questo paragrafo.

Infatti, pur con i limiti della DSA, rispetto alle regole attuali la determinazione degli obiettivi appare basata su un'analisi più completa dei rischi, comprendendo sia quelli sul lato del debito pubblico sia quelli sul lato del quadro macroeconomico, internalizzando inoltre le principali interazioni tra scelte di policy e variabili macroeconomiche attraverso la considerazione degli effetti di retroazione della minore crescita economica indotti da un consolidamento di bilancio. In aggiunta, l'approccio proposto dalla Commissione europea dovrebbe rappresentare un impulso per una programmazione di bilancio pluriennale come auspicato in molti contributi dall'UPB e dal Network degli istituti di bilancio indipendenti della UE20. Ciò dovrebbe comportare maggiore stabilità e prevedibilità degli obiettivi di bilancio e, in generale, dell'intervento pubblico con conseguente maggiore possibilità di programmare e attuare interventi di ampio respiro. Ciò è particolarmente importante per paesi come l'Italia dove, nonostante notevoli progressi dal punto di vista normativo, nella pratica la gestione di bilancio è condotta in un'ottica annuale come illustrato per esempio dalla pressoché sistematica revisione dei saldi primari di bilancio nei documenti di programmazione (fig. 2).

Figura 2: Obiettivi programmatici del saldo primario



Fonte: elaborazioni su dati NADEF, vari anni e Istat.

In un contesto di maggiore stabilità dei saldi di bilancio che il nuovo *framework* propone, è importante ricordare che la modifica degli impegni pluriennali di spesa in un determinato settore dovrà necessariamente comportare interventi discrezionali per assicurare maggiori entrate oppure minori spese in altri settori; si renderanno quindi necessari sia un'approfondita discussione e valutazione *ex ante* delle priorità di *policy* sia un attento monitoraggio *ex post* sull'efficacia degli interventi predisposti per il raggiungimento degli obiettivi.

7. Conclusioni

La presente nota definisce le caratteristiche principali di un quadro di *governance* economica dell'UE riformato. I principali elementi delineati nel presente lavoro rispondono alla necessità di un quadro riformato adatto alle sfide di questo decennio. Il finanziamento necessario per la giusta transizione verso un'economia digitale, verde e climaticamente neutra e rapporti debito/PIL più elevati richiedono regole di bilancio che consentano investimenti strategici, salvaguardando al contempo la sostenibilità fiscale.

Un rapido accordo sulla revisione delle norme di bilancio dell'UE e di altri elementi del quadro di *governance* economica è una priorità nell'attuale congiuntura critica per l'economia europea. Gli Stati membri e la Commissione dovrebbero raggiungere un consenso sulla riforma del quadro di governance economica prima delle procedure di bilancio degli Stati membri per il 2024. Alla luce delle crescenti sfide che l'UE sta

affrontando, è necessario un forte coordinamento delle politiche strutturali e di bilancio e un'efficace sorveglianza economica e fiscale.

Di fronte alle crisi recenti e attuali, sono diventate sempre più importanti finanze pubbliche sane, in grado di rispondere in modo coordinato alle sfide prevalenti e al conseguimento delle priorità comuni dell'UE. Ciò rassicurerebbe anche i mercati finanziari sulla solidità istituzionale della zona euro, che si fonda su finanze pubbliche sostenibili e sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici in tutti gli Stati membri. Anche il funzionamento di norme di bilancio credibili e la sorveglianza dei rischi per la stabilità macro-finanziaria aiuteranno la BCE a raggiungere i suoi obiettivi, in particolare poiché deve affrontare la sfida di portare a termine il suo mandato, di mantenere la stabilità dei prezzi evitando al contempo la frammentazione finanziaria nell'area dell'euro.

Una profonda riforma del quadro di *governance* economica dell'UE richiederebbe un cambiamento legislativo. La modifica della legislazione sottostante consentirebbe di chiarire e semplificare il quadro. Fornirebbe un elevato grado di certezza del diritto per il funzionamento di un quadro riformato, con il necessario coinvolgimento del Consiglio e del Parlamento europeo. L'accordo sulle modifiche legislative necessarie seguirebbe la procedura legislativa ordinaria, coinvolgendo su molti aspetti il Consiglio e il Parlamento europeo su un piano di parità.

La maggior parte degli obiettivi della riforma proposta della MIP potrebbe essere perseguita nell'ambito delle disposizioni giuridiche esistenti. In particolare, il perseguimento di un approccio più lungimirante per una migliore valutazione dei rischi e l'adeguamento dei criteri seguiti per decidere in merito all'esistenza e alla classificazione degli squilibri e alla loro correzione potrebbero rientrare nell'attuale quadro giuridico.

Sulla base di questi orientamenti e della successiva discussione, la Commissione prenderà in considerazione la presentazione di proposte legislative. Fornirà nuovamente orientamenti per la politica di bilancio per il periodo relativo al primo trimestre del 2023. Questi orientamenti faciliteranno il coordinamento delle politiche di bilancio e la preparazione dei programmi di stabilità e convergenza degli Stati membri per il 2024 e oltre, rispecchieranno la situazione economica, la situazione specifica di ciascuno Stato membro a condizione che entro tale data sia raggiunto un grado sufficiente di convergenza tra gli Stati membri. Nella primavera di quest’anno, le linee guida si materializzeranno attraverso le CSR.

Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

Gen 2023	Nota di lettura n. 29 **A.S. 467**: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 dicembre 2022, n. 190, recante disposizioni urgenti in materia di prolungamento delle operazioni di votazione"
"	Nota di lettura n. 30 **A.S. 463**. "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 dicembre 2022, n. 186, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi eccezionali verificatisi nel territorio dell'isola di Ischia a partire dal 26 novembre 2022"
"	Nota di lettura n. 31 Codice dei contratti pubblici (**Atto del Governo n. 19**)
Feb 2023	Nota di lettura n. 32 **A.S. 506**: "Deleghe al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane"
"	Nota breve n. 3 Le previsioni economiche invernali 2023 della Commissione europea
"	Nota di lettura n. 33 **A.S. 553**: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2 gennaio 2023, n. 1, recante disposizioni urgenti per la gestione dei flussi migratori" (Approvato dalla Camera dei deputati)
"	Nota di lettura n. 34 Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/1939, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea «EPPO» (**Atto del Governo n. 22**)
"	Nota di lettura n. 35 **A.S. 555**: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 gennaio 2023, n. 5, recante disposizioni urgenti in materia di trasparenza dei prezzi dei carburanti e di rafforzamento dei poteri di controllo del Garante per la sorveglianza dei prezzi, nonché di sostegno per la fruizione del trasporto pubblico" (Approvato dalla Camera dei deputati)
"	Nota di lettura n. 36 **A.S. 411**: "Modifiche al codice della proprietà industriale, di cui al decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30"
“	Documentazione di finanza pubblica n. 7 Legge di bilancio 2023 (**Legge n. 197/2022**) - Effetti sui saldi e conto risorse e impieghi
Mar 2023	Nota di lettura n. 37 Schema di decreto legislativo di recepimento dell'articolo 1, punti 8) e 18), della direttiva (UE 2021/2118 recante modifica della direttiva 2009/103/CE concernente l'assicurazione della responsabilità civile risultante dalla circolazione di autoveicoli e il controllo dell'obbligo di assicurare tale responsabilità, per quanto riguarda, rispettivamente, l'articolo 10-bis, paragrafo 13, secondo comma, e l'articolo 25-*bis*, paragrafo 13, secondo comma, della direttiva 2009/103/CE (**Atto del Governo n. 28**)
"	Nota di lettura n. 38 **A.S. 564**: "Conversione in legge del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, recante disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune"

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico alla URL http://www.senato.it/documentazione/bilancio