



Senato della Repubblica

DOCUMENTAZIONE EUROPA

**Servizio affari
internazionali**

Ufficio per i rapporti
con le istituzioni
dell'Unione europea

Servizio Studi

La riforma della *governance* economica dell'Unione europea

XIX Legislatura

febbraio 2023

Dossier
5/1

SERVIZIO STUDI

Ufficio ricerche nei settori economico e finanziario

Tel. 06-6706-2451

studi1@senato.it -  [@SR_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI

Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione Europea

Tel. 06-6706- 4561 – roci01a@senato.it

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro 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.

XIX legislatura

La riforma della
governance economica
dell'Unione europea

febbraio 2023
n. 5/1

a cura di: Melisso Boschi, Laura Lo Prato

INDICE

PREMESSA	7
1 - COORDINAMENTO DELLE POLITICHE ECONOMICHE NELL'UNIONE EUROPEA: IL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA.....	9
1.1 La sorveglianza multilaterale, braccio preventivo del PSC	9
1.2 La procedura per i disavanzi eccessivi (PDE), braccio correttivo del PSC	12
1.3 La clausola di salvaguardia generale	13
2 - COMUNICAZIONE SUGLI ORIENTAMENTI PER UNA RIFORMA DEL QUADRO DI GOVERNANCE ECONOMICA EUROPEA" (COM(2022) 583).....	13
2.1 Primi commenti	17
3 - IL DIBATTITO SULLA RIFORMA DELLA <i>GOVERNANCE</i> PROMOSSO DALLA COMMISSIONE EUROPEA	19
4 - ISTANZE DI RIFORMA	21
4.1 Livello corrente di debito	21
4.2 Critiche al sistema vigente di governance economica.....	22
4.3 - Alcuni contributi	24
5 - POSIZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	27
6 - POSIZIONE DEL GOVERNO ITALIANO E PROSPETTIVE NEGOZIALI.....	29
6.1 Il Governo italiano.....	29
6.2 Prospettive negoziali all'interno del Consiglio dell'Unione	29

PREMESSA

Il 9 novembre 2022 la Commissione europea ha pubblicato la "Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di governance economica dell'UE" ([COM\(2022\) 583](#)), in cui ha illustrato le proprie riflessioni per una disciplina di bilancio impostata su regole semplici, efficaci, partecipate, con l'obiettivo di una crescita equa e sostenibile nel quadro di un percorso credibile di riduzione del debito (si veda, per maggiori dettagli il par. 2 del presente Dossier).

L'elaborazione e presentazione di tali orientamenti è l'ultimo passo, dal punto di vista temporale, in un percorso pluriennale di riflessione e dibattito (illustrato nel par. 3) che ha coinvolto non solo gli Stati membri e le istituzioni europee ma anche portatori di interessi e studiosi dell'intera Unione, e che non è ancora concluso. La Comunicazione preannuncia infatti ulteriori orientamenti nel primo trimestre del 2023 e possibili proposte legislative, attese indicativamente per il mese di marzo. Su queste si auspica di registrare il consenso prima dell'inizio del processo di approvazione dei bilanci nazionali per l'anno 2024, in vista della disattivazione della clausola di salvaguardia del Patto di stabilità e crescita (si veda il par. 1.3) a partire dal 1° gennaio 2024.

Il presente Dossier ricostruisce la disciplina vigente, derivante dal Patto di stabilità e crescita e dalle norme di diritto primario e secondario dell'Unione che lo hanno integrato e modificato nel tempo (par. 1). Riassume quindi le istanze di riforma avanzate, con riferimento sia alla situazione di fatto che ha reso gli attuali criteri europei difficili da rispettare (par. 4.1), sia alle carenze e lacune concettuali individuate nel sistema (par. 4.2), sia ad alcune proposte di innovazione formulate (par. 4.3). La posizione del Parlamento europeo è oggetto del par. 5 mentre il par. 6 illustra la posizione del Governo italiano e dà brevemente conto delle differenti posizioni all'interno del Consiglio dell'Unione.

1 - COORDINAMENTO DELLE POLITICHE ECONOMICHE NELL'UNIONE EUROPEA: IL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA

Come noto, i paesi dell'Unione europea (UE) - e in particolar modo quelli che hanno adottato l'euro come moneta unica - si sono impegnati a perseguire una politica di bilancio sana e a coordinare le proprie politiche economiche e di bilancio per garantire che esse siano compatibili con gli obiettivi e le responsabilità comuni¹.

Tale processo è stato perfezionato e codificato nell'ambito del c.d. "semestre europeo"², un insieme di documenti, adempimenti e procedure volti ad assicurare il coordinamento e la sorveglianza delle politiche economiche e di bilancio dei paesi membri.

Il fulcro della disciplina è contenuto nel [Patto di stabilità e crescita \(PSC\)](#), approvato dal Consiglio europeo di Amsterdam del 16 e 17 giugno 1997, successivamente integrato e contestualizzato da:

- 1) fonti di **diritto primario** dell'Unione ([Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, TFUE](#): articoli 3, 119-144, 136, 219 e 282-284 assieme ai Protocolli n. 12, sulla procedura per i disavanzi eccessivi, e n. 13, sui criteri di convergenza);
- 2) norme di **diritto secondario**. Due successive riforme del 2011 (cosiddetto "[six pack](#)") e del 2013 (cosiddetto "[two pack](#)") hanno introdotto norme finalizzate a rafforzare il coordinamento delle politiche di bilancio nazionali attraverso misure correttive o preventive, nonché ad aumentare la trasparenza, soprattutto nei paesi della zona euro³.

Il sistema che ne risulta si articola in un [braccio preventivo](#) ed un [braccio correttivo](#), destinati a intervenire rispettivamente *ex ante* (nella fase di elaborazione delle politiche di bilancio degli Stati membri) ed *ex post* (a fronte di disavanzo o debito nazionale che ecceda i valori di riferimento assunti a livello unionale). È inoltre prevista una clausola di salvaguardia, attivabile in caso di grave recessione economica.

Alcuni autori⁴ hanno sottolineato "l'elasticità" delle procedure di seguito descritte, "che ne consente un'applicazione talvolta sin troppo discrezionale, frutto di compromessi politici non sempre condivisibili".

1.1 La sorveglianza multilaterale, braccio preventivo del PSC

Attraverso la sorveglianza delle politiche di bilancio degli Stati membri si mira a garantire politiche di bilancio sostenibili nell'arco del ciclo economico.

¹ Si vedano, per maggiori dettagli, il [sito Internet](#) della Commissione europea, il sito Internet del [Consiglio dell'Unione](#) e la documentazione, predisposta dal Servizio studi del Parlamento europeo, "[Il quadro UE per le politiche fiscali](#)", settembre 2022.

² Per dettagli sul ciclo del semestre europeo, si rinvia al Dossier n. 1 dei servizi di documentazione del Senato della Repubblica "[Il Semestre europeo in Senato: procedure e prassi fino alla XVIII legislatura](#) (anni 2011-2022)", ottobre 2022.

³ Si vedano, per maggiori dettagli, le Note sintetiche del Parlamento europeo del settembre 2022 "[Governance economica](#)", e "[Sorveglianza macroeconomica](#)".

⁴ Si veda in questo senso Fiammetta Salmoni, "[Commissione UE e nuovo Patto di stabilità e crescita: quali altri vincoli?](#)", in: [federalismi.it](#), dicembre 2022.

La sorveglianza multilaterale trova il proprio fondamento giuridico nell'articolo 121 del TFUE, ai sensi del quale "gli Stati membri considerano le loro politiche economiche una questione di interesse comune e le coordinano nell'ambito del Consiglio" (par. 1).

In quest'ottica (par. 2) il Consiglio – su raccomandazione della Commissione – elabora un progetto di indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione e riferisce al Consiglio europeo, il quale dibatte le conclusioni in merito. Sulla base di queste, il Consiglio "adotta una raccomandazione". Il Parlamento europeo è informato.

Il Consiglio viene altresì incaricato (par. 3), al fine di garantire un più stretto coordinamento delle politiche economiche e una convergenza duratura dei risultati economici degli Stati membri, di sorvegliare, sulla base di relazioni presentate dalla Commissione, l'evoluzione economica in ciascuno degli Stati membri e nell'Unione nonché la coerenza delle politiche economiche con gli indirizzi di massima deliberati ai sensi del par. 2.

Per realizzare tale sorveglianza multilaterale – secondo modalità contenute in regolamenti adottati da Parlamento europeo e Consiglio secondo la procedura legislativa ordinaria (par. 6) – è previsto che gli Stati membri trasmettano alla Commissione "informazioni concernenti le misure di rilievo da essi adottate nell'ambito della loro politica economica" (par. 3, c. 2). Sui risultati della sorveglianza il Presidente del Consiglio e la Commissione riferiscono al Parlamento europeo (par. 5).

Il par. 4 contempla l'ipotesi che le politiche economiche di uno Stato membro non siano coerenti con gli indirizzi di massima deliberati dal Consiglio o rischino "di compromettere il buon funzionamento dell'unione economica e monetaria". In questo caso la Commissione può rivolgere allo Stato membro interessato un avvertimento ed il Consiglio può rivolgergli le necessarie raccomandazioni, che possono essere rese pubbliche.

Proprio al fine di garantire politiche di bilancio sostenibili ogni Stato membro è chiamato a perseguire a livello nazionale l'**obiettivo di medio termine** (OMT) specifico per Paese, concordato in sede europea e definito sulla base di una serie di parametri economici, tra cui il potenziale di crescita dell'economia⁵.

L'OMT consiste in un livello di indebitamento netto strutturale (corretto, cioè, per tener conto dell'influenza del ciclo economico e al netto delle misure di bilancio temporanee e *una tantum*) che può divergere dal pareggio, ma deve essere tale da garantire, in presenza di normali fluttuazioni cicliche, un adeguato margine di sicurezza rispetto alla soglia del 3 per cento dell'indebitamento netto e il mantenimento di una situazione di sostenibilità delle finanze pubbliche. Va rivisto ogni tre anni o in occasione dell'attuazione di riforme strutturali di rilievo che incidono sul saldo di bilancio.

I **programmi di stabilità** (e di convergenza per gli Stati membri che non fanno parte dell'area euro) costituiscono gli strumenti principali attraverso cui si articola il braccio preventivo. È nei programmi di stabilità, infatti, che si indica il percorso di avvicinamento all'OMT e si delineano i probabili scenari macroeconomici e di

⁵ Per l'Italia, il valore minimo dell'OMT è stato fissato dalla Commissione europea per il triennio 2023-2025 a 0,25 per cento del PIL.

bilancio derivanti dalle modifiche delle principali ipotesi economiche di base e delle politiche di bilancio che si intende adottare. Il Consiglio dell'Unione può chiederne l'adeguamento all'interno del parere che adotta nel contesto delle raccomandazioni specifiche per paese adottate alla fine del ciclo del semestre europeo.

In caso di deviazione dal processo di avvicinamento all'OMT, la Commissione rivolge un avvertimento allo Stato membro interessato, nella forma di una raccomandazione del Consiglio che richiede i necessari aggiustamenti (articolo 121, par. 4, del TFUE, cosiddetto "**allarme rapido**"). Agli Stati membri dell'area euro che non adottano le misure necessarie può essere comminata anche una **sanzione** sotto forma di un deposito fruttifero pari allo 0,2 per cento del PIL dell'anno precedente.

Nel braccio preventivo della *governance* rientra anche la sorveglianza macroeconomica, che si esercita tramite i seguenti strumenti⁶:

- 1) la **relazione sul meccanismo di allerta**, che tramite una serie di indicatori economici indica il potenziale insorgere di un problema specifico. Nel caso in cui gli indicatori di uno Stato membro superino più soglie, la Commissione europea procede a un **esame più approfondito** della situazione economica. Qualora, ad esito di questo, vengano riscontrati "squilibri", "squilibri eccessivi"⁷ o "squilibri eccessivi con azione correttiva", le politiche dei paesi interessati diventano oggetto di un monitoraggio specifico, diverso a seconda della natura e della gravità degli squilibri individuati.

In particolare, in caso di squilibri vengono informati Parlamento, Consiglio e Eurogruppo e agli Stati membri interessati vengono rivolte **raccomandazioni preventive** nel contesto delle raccomandazioni specifiche per paese (art. 121, par. 2, del TFUE). Qualora vengano invece riscontrati squilibri eccessivi, la Commissione informa Parlamento, Consiglio, Eurogruppo, autorità di vigilanza europee e Comitato europeo per il rischio sistemico (CESR) e lo Stato membro riceve **raccomandazioni correttive**. Queste ultime sono adottate dal Consiglio su raccomandazione della Commissione (articolo 121, par. 4, del TFUE), precisano la natura e le implicazioni degli squilibri e contengono raccomandazioni strategiche;

⁶ Si vedano, per maggiori informazioni, il [sito Internet della Commissione europea](#) e il manuale operativo [The Macroeconomic Imbalance Procedure. Rationale, Process, Application: A Compendium](#). Si segnala altresì lo studio del Parlamento europeo "[Sorveglianza macroeconomica](#)", settembre 2022, che analizza tra l'altro i risultati ottenuti dall'istituzione della procedura nel 2012. Il sito Internet di [Eurostat](#) contiene dettagli su indicatori e metodologia utilizzati per l'analisi statistica e consente di verificare la [situazione nei singoli Stati membri](#).

⁷ Il [regolamento \(UE\) n. 1176/2011](#) fornisce la definizione puntuale di squilibrio nei seguenti termini: "ogni tendenza che possa determinare sviluppi macroeconomici che hanno, o potrebbero avere, effetti negativi sul corretto funzionamento dell'economia di uno Stato membro, dell'Unione economica e monetaria o dell'intera Unione" (art. 2, n. 1). Gli "squilibri eccessivi" invece vengono definiti quali "squilibri gravi, compresi quelli che mettono o potrebbero mettere a rischio il corretto funzionamento dell'Unione economica e monetaria" (art. 2, n. 2).

- 2) **piani d'azione correttivi**, che gli Stati membri destinatari della raccomandazione correttiva devono adottare entro il termine ivi indicato;
- 3) **valutazione dell'azione correttiva** ad opera del Consiglio, entro due mesi, sulla base di una relazione della Commissione. Qualora si ritenga che lo Stato membro non abbia adottato le misure correttive raccomandate, il Consiglio adotta una decisione che constata l'inadempimento assieme a un'ulteriore raccomandazione che fissa nuovi termini per le misure correttive;
- 4) in caso di continuo inadempimento, agli **Stati membri della zona euro** possono essere comminate **sanzioni finanziarie progressive**, che vanno da un deposito fruttifero a ammende annuali pari allo 0,1 per cento del PIL nazionale.

1.2 La procedura per i disavanzi eccessivi (PDE), braccio correttivo del PSC

Il **braccio correttivo** consiste in un meccanismo di sorveglianza inteso ad individuare, prevenire e correggere eventuali squilibri, con particolare attenzione a quelli con potenziali effetti di ricaduta su altri Stati membri, sulla zona euro o sull'Unione europea nel suo complesso.

Più in dettaglio, la procedura per disavanzi eccessivi, regolata dall'articolo 126 del TFUE (si veda il riquadro seguente), viene attivata qualora:

- 1) il **disavanzo di bilancio delle amministrazioni pubbliche** superi (o stia per superare) il valore di riferimento del **3 per cento del PIL** a prezzi di mercato;
- 2) il **debito delle amministrazioni pubbliche** sia superiore al **60 per cento del PIL** e non sia stato rispettato, negli ultimi tre anni, il **percorso di riavvicinamento** che comporta una riduzione, su base annua, pari a un ventesimo della quota eccedente il valore soglia.

La procedura per i disavanzi eccessivi è regolata dall'articolo 126 del TFUE, il quale esordisce imponendo agli Stati membri l'obbligo di "evitare disavanzi pubblici eccessivi (par. 1) ed incaricando la Commissione di sorvegliare "l'evoluzione della situazione di bilancio e dell'entità del debito pubblico negli Stati membri, al fine di individuare errori rilevanti" (par. 2). In particolare, la Commissione verifica che il rapporto tra disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e prodotto interno lordo (PIL) ai prezzi di mercato non superi il valore di riferimento pari al 3 per cento e quello invece tra debito pubblico e PIL, sempre a prezzi di mercato, non ecceda il 60 per cento⁸.

In caso di mancato rispetto dei sopra menzionati requisiti, o qualora ritenga che vi sia comunque un rischio di disavanzo eccessivo, la Commissione prepara una relazione (par. 3), sulla quale il Comitato economico e finanziario è chiamato a formulare un parere (par. 4). Un parere viene quindi trasmesso allo Stato interessato, informandone altresì il Consiglio (par. 5). Quest'ultimo, ad esito di una valutazione globale, decide se il disavanzo eccessivo esiste (par. 6). In caso positivo, su proposta della Commissione,

⁸ I valori limite sono stabiliti nell'articolo 1 del Protocollo n. 12 sulla procedura per i disavanzi eccessivi, allegato al Trattato di Lisbona

rivolge raccomandazioni allo Stato membro "al fine di far cessare tale situazione entro un determinato periodo" (par. 7). I par. 9-11 descrivono le azioni esperibili da parte del Consiglio in caso di persistente elusione delle raccomandazioni, che vanno dall'obbligo di presentare relazioni al comminare "ammende di entità adeguata" (par. 11).

La procedura per disavanzi eccessivi prevede specifiche **sanzioni**, disciplinate dal capo IV del [regolamento \(UE\) n. 1173/2011](#) (articoli 5 - 7)⁹. Per gli Stati membri dell'area euro, di norma, la **sanzione** consiste in una componente fissa (0,2% del PIL) e una variabile. L'insieme delle due componenti può raggiungere l'ammontare massimo dello 0,5% del PIL. Il Capo V (articolo 8) stabilisce inoltre sanzioni per gli Stati membri dell'area euro "che, volontariamente o per negligenza grave, fornisc(ono) un'errata rappresentazione dei dati relativi al disavanzo e al debito" (articolo 8, par. 1).

1.3 La clausola di salvaguardia generale

Il PSC prevede una **clausola di salvaguardia generale**, in virtù della quale l'aggiustamento di bilancio raccomandato dal Consiglio viene sospeso in caso di **grave recessione economica** per la zona euro o l'UE nel suo complesso. A tale clausola si è fatto ricorso per la prima volta nel marzo 2020, **sospendendo *sine die* l'applicazione dei requisiti di bilancio** per fronteggiare la crisi economica derivante dalla pandemia da Covid-19.

La proposta di attivazione è stata formulata dalla Commissione europea il 20 marzo 2020 con la "Comunicazione sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita" ([COM\(2020\) 123](#)). Il successivo 23 marzo il [Consiglio Ecofin](#) ha adottato una decisione in questo senso¹⁰.

Allo stato attuale la riattivazione del PSC è ipotizzata per gennaio 2024.

2 - COMUNICAZIONE SUGLI ORIENTAMENTI PER UNA RIFORMA DEL QUADRO DI GOVERNANCE ECONOMICA EUROPEA" ([COM\(2022\) 583](#))

La Comunicazione mette preliminarmente in luce la circostanza che il quadro di *governance* deve consentire agli Stati membri di affrontare le sfide di lungo termine che attendono l'Unione europea, tra le quali vengono citate espressamente la situazione demografica e la crisi climatica. In tale contesto, si rileva che:

⁹ [Regolamento \(UE\) n. 1173/2011](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro.

¹⁰ Dal 2020, i requisiti di bilancio previsti dal PSC non sono stati più applicati. La stessa Commissione europea ha infatti proposto di estendere la durata di applicazione della clausola di salvaguardia dapprima fino alla fine del 2022, in considerazione del perdurare della crisi pandemica (Comunicazione "A un anno dall'insorgere della nuova pandemia di Covid-19: la risposta della politica di bilancio", [COM\(2021\) 105](#), 3 marzo 2021, e Comunicazione "Semestre europeo 2022. Pacchetto di primavera", [COM\(2022\) 600](#) del 23 maggio 2022), ipotizzandone poi la **disattivazione a partire dal 2024** in virtù dell'aggressione russa dell'Ucraina (cfr. il Dossier del Servizio studi del Parlamento europeo, "[Implementation of the stability and growth pact under exceptional times](#)", novembre 2022), che ha determinato un contesto di guerra in Europa, aumenti senza precedenti dei prezzi dell'energia e continue perturbazioni della catena di approvvigionamento.

- 1) nei prossimi anni saranno necessari **alti livelli di investimento** per realizzare la duplice transizione verde e digitale, assicurare sicurezza energetica, resilienza economica e sociale e costruire capacità di difesa;
- 2) la realizzazione di un forte **coordinamento** si è rivelato cruciale nella risposta alle crisi che l'Unione ha attraversato negli ultimi anni.

In considerazione di tale situazione, si delineano i **primi elementi di una riforma** che, pur richiedendo emendamenti alla legislazione UE vigente, **non comporterebbe modifiche ai trattati**.

Verrebbero confermati i valori massimi di riferimento del 3 e 60 per cento del PIL¹¹, rispettivamente per l'indebitamento netto e per il debito delle Pubbliche amministrazioni, ma all'interno di un sistema che ne assicuri l'attuazione ed il rispetto (*enforcement*). Per la quota di debito eventualmente eccedente rispetto al citato parametro **non verrebbe invece confermato l'obbligo di riduzione annuale pari a un ventesimo**, così da evitare, soprattutto per gli Stati più indebitati, un impatto negativo su crescita e sostenibilità del debito.

Si ipotizza una maggiore **concentrazione sulle prospettive di medio termine** per consentire di **differenziare gli Stati membri sulla base del livello effettivo di debito in rapporto al PIL**. Grazie anche a un quadro di sorveglianza basato sulla valutazione del rischio di insostenibilità del debito pubblico, infatti, gli Stati membri caratterizzati da un rapporto debito-PIL particolarmente elevato sarebbero coinvolti in un percorso di aggiustamento diverso da quelli il cui livello di debito è, invece, inferiore.

La Comunicazione distingue tra gli Stati membri a livello di debito molto alto (maggiore del 90 per cento del PIL, come l'Italia), quelli che si trovano in una situazione intermedia (tra il 60 e il 90 per cento) e quelli il cui livello di debito è inferiore al 60 per cento.

La Commissione europea abbozza un'ipotesi di *iter* procedurale che consentirebbe da un lato agli **Stati membri** di mantenere la **titolarità** delle azioni da intraprendere, e dall'altro alle istituzioni comunitarie di guidare e valutare il procedimento, coerentemente con e all'interno del ciclo del **semestre europeo**. Il percorso individuato - come evidenziato anche dal [commissario Gentiloni](#) - si baserebbe sull'esperienza di NGEU e del dispositivo per la ripresa e la resilienza nella misura in cui incaricherebbe gli Stati membri di individuare un percorso di riforma e investimenti, approvato *ex ante* e valutato *ex post* da parte delle istituzioni europee.

¹¹ Nella Comunicazione si ricorda che tali valori sono stabiliti in un protocollo del Trattato. Si specifica in proposito che "l'obiettivo della revisione è piuttosto quello di assicurare che (i valori di riferimento) siano rispettati in maniera più efficace" (par. 3.1).



Figura 1 - Proposta di quadro di bilancio riveduto. Fonte: [Commissione europea](#)

Il percorso si articolerebbe attraverso:

- 1) un **quadro unionale comune**, predisposto dalla Commissione europea, che dovrebbe stabilire i requisiti per far decrescere, o far restare su livelli prudenti, il livello di debito e perché il disavanzo sia mantenuto al di sotto del 3 per cento del PIL. Tale quadro comprenderebbe un **percorso pluriennale di aggiustamento** per gli Stati membri con sfide di bilancio pubblico sostanziali o moderate. A questi si proporrebbe un percorso in termini di spesa primaria netta della durata di almeno **quattro anni**, tale che la traiettoria del debito decennale a politiche invariate sia su un percorso di plausibile e continuo calo e, nello stesso periodo di dieci anni e sempre a politiche invariate, il disavanzo sia mantenuto al di sotto del valore di riferimento del 3 per cento del PIL;
- 2) i **piani di bilancio strutturali di medio termine**, conformi al quadro unionale, che dovrebbero garantire un percorso sostenibile di riduzione del debito mediante un consolidamento graduale associato a riforme e investimenti. Dovrebbero essere elaborati da ogni **Stato membro**, previo confronto approfondito con la Commissione europea, nel rispetto delle priorità individuate per ciascun paese nel contesto del semestre europeo, delle priorità strategiche dell'UE (ad esempio relative al clima e al digitale) e in linea con le raccomandazioni specifiche per paese e con il *recovery fund*. Vi dovrebbero essere illustrati, per un **periodo almeno quadriennale**, **impegni in termini di bilancio, riforme e investimenti tali da garantire un percorso sostenibile di diminuzione del debito e una crescita sostenibile e inclusiva**. Durante tale arco temporale il Piano non potrebbe essere modificato, eccezion fatta per "circostanze oggettive che ne rendano

impossibile l'attuazione". In tal caso "dovrebbe essere sottoposto alla stessa procedura di convalida"¹².

Rimane la possibilità, per i singoli Stati membri, di chiedere di disporre di un periodo più lungo (massimo tre anni), impegnandosi nel contempo a realizzare precise riforme e investimenti adeguati e definiti nei tempi.

Da un punto di vista documentale, i piani fiscali strutturali di medio termine unificherebbero i Programmi di stabilità e convergenza e i programmi nazionali di riforma;

- 3) **valutazione della Commissione europea e, solo a seguito di questa, approvazione del Consiglio.** La Comunicazione specifica che la valutazione della Commissione sarebbe basata sul quadro comune dell'UE e che potrebbe essere positiva solo qualora il debito sia avviato a un percorso di riduzione o rimanga a livelli prudenti e il disavanzo sia mantenuto al di sotto del valore di riferimento del 3 per cento del PIL a medio termine. Si preannunciano metodologie trasparenti e la Commissione si riserverebbe la facoltà di chiedere informazioni supplementari o un piano riveduto;
- 4) **approvazione dei bilanci nazionali**, i quali dovrebbero rispecchiare il contenuto dei piani. In seguito, gli Stati membri dovrebbero riferire annualmente sui progressi raggiunti, sull'attuazione delle riforme e sugli investimenti effettuati;
- 5) **monitoraggio annuale** ad opera di Commissione e Consiglio al fine di verificare che la spesa finanziata a livello nazionale rimanga all'interno del percorso pluriennale di spesa primaria netta concordato. Il monitoraggio sarebbe basato sulle relazioni annuali degli Stati membri, nel contesto del semestre europeo, con l'utilizzo di un **unico indicatore di bilancio** ancorato alla sostenibilità del debito, ovvero il percorso della spesa pubblica al netto di quella finanziata da entrate discrezionali, della spesa per interessi sul debito e della componente ciclica della spesa legata alla disoccupazione.

In termini di **attuazione**, si preannuncia un **controllo *ex post* più stringente** quale necessaria contropartita di un quadro di sorveglianza che offre maggiore margine di manovra agli Stati membri nella definizione dei rispettivi percorsi di aggiustamento. In quest'ottica, rimarrebbe inalterata la **procedura per i disavanzi eccessivi** basata sulla soglia relativa al 3 per cento del PIL. Quella invece basata sul **livello di debito** verrebbe rafforzata, concentrandosi sugli spostamenti dal percorso di bilancio concordato, per il quale lo Stato membro si è impegnato e che è stato approvato dal Consiglio. Nel caso degli Stati membri caratterizzati da un elevato rapporto debito-PIL, l'allontanamento dal percorso concordato determinerebbe l'**apertura automatica della procedura**. Per i Paesi a rischio intermedio, invece, la PDE si attiverebbe solo se si valuti che l'allontanamento possa determinare "errori rilevanti". Al contempo, si riconosce l'importanza di

¹² La Commissione europea argomenta che "frequenti revisioni minerebbero la credibilità dei piani quali àncore per politiche prudenti" (par. 3.2).

rafforzare il **ruolo preventivo** della procedura per gli squilibri macroeconomici, garantendo un impegno al fine di individuare e sanare precocemente gli squilibri emergenti sia nella relazione sul meccanismo di allerta sia nell'ambito degli esami approfonditi.

Mentre la Commissione europea esclude la possibilità di deviazione dal percorso concordato in virtù di **condizioni congiunturali**, si preannuncia il mantenimento di una **clausola generale di salvaguardia** per la disapplicazione delle regole in caso di grave recessione economica, sinanche **applicabile ai singoli Stati membri** in caso di "circostanze eccezionali" fuori dal controllo del Governo.

Si prevede di arricchire la gamma di **sanzioni**, con particolare riferimento a:

- 1) la diminuzione dell'ammontare delle **sanzioni finanziarie**, in modo da renderne l'applicazione più credibile ed efficace;
- 2) l'inasprimento di **sanzioni che incidono sulla reputazione**, prevedendo ad esempio l'obbligo, per i Ministri delle finanze dei paesi soggetti a PDE, di riferire al Parlamento europeo sulle misure che i rispettivi Governi intendono porre in essere;
- 3) la previsione di una **condizionalità macroeconomica**, con possibile ricorso alla sospensione dei fondi unionali nei confronti dei Paesi che non intraprendano azioni efficaci.

Si ipotizza, infine, la creazione di un **nuovo strumento di attuazione**, idoneo a far rispettare gli impegni di riforma e investimento. Tale strumento - ancora non individuato nel dettaglio - dovrebbe conferire all'UE il potere di sollecitare un percorso pluriennale di spesa primaria netta riveduto. Si fa espresso riferimento a specifiche sanzioni finanziarie per i paesi dell'**area euro** in virtù dei possibili rischi di ricadute negative all'interno di un'Unione economica e monetaria.

2.1 Primi commenti

La pubblicazione della Comunicazione ha alimentato il dibattito sul futuro della *governance* economica dell'Unione già in corso da alcuni anni, sul quale si riferisce nel successivo capitolo 4.3. In estrema sintesi, e senza pretesa di esauritività, al quadro elaborato dalla Commissione europea sono state opposte¹³:

- 1) la mancanza di **trasparenza** e la **cripticità** del sistema, basato su un indicatore (il concetto di spesa primaria al netto delle componenti cicliche e delle entrate strutturali) non direttamente osservabile e poco comprensibile al pubblico. È stato anche paventato che il *focus*

¹³ Lorenzo Bini Smaghi, "Commenti alle proposte della Commissione europea sulla *governance* economica dell'area euro; Alessandro Liscai, "[Assessment of the Commission proposal for a reformed EU economic governance framework](#)"; Massimo Bordignon, "Le regole del patto di stabilità alla prova delle emergenze", relazione al Convegno nazionale di contabilità pubblica, dicembre 2022; Fiammetta Salmoni, "[Commissione UE e nuovo Patto di stabilità e crescita: quali altri vincoli?](#)", in: federalismi.it, dicembre 2022.

sull'ammontare complessivo della spesa primaria si possa tradurre nel sacrificio dell'investimento pubblico;

- 2) la **differenziazione tra paesi** in tre gruppi in funzione del loro livello di debito, ignorando problematiche legate al coordinamento delle politiche di bilancio e in potenziale violazione del principio della parità di trattamento¹⁴;
- 3) la **mancata titolarità** degli Stati membri con riferimento a:
 - la **difficoltà di controllare *ex ante***, con una prospettiva quadriennale, **la composizione della spesa e delle entrate** a fronte di cicli politici di breve termine o in caso di priorità politiche instabili;
 - **l'accentramento presso la Commissione europea dei poteri di indirizzo delle politiche di bilancio dei paesi a più alto debito**¹⁵. In proposito si è parlato di possibile "cortocircuito in termini di legittimità democratica"¹⁶, in parte mitigato dalla supervisione del Parlamento europeo e dalla circostanza che i piani di medio termine sarebbero rivisti dal Consiglio e concordati con gli Stati membri, passando quindi al vaglio dei Parlamenti nazionali;
 - il rischio che l'Unione possa interferire con materie che, sulla base dei Trattati, non sono di propria **competenza**. I piani strutturali di bilancio a medio termine dovrebbero infatti essere coerenti con le priorità strategiche dell'UE e le raccomandazioni specifiche per paese, alcune delle quali contenute in documenti non giuridicamente vincolanti *per se*.

È stata anche da alcuni avanzata l'ipotesi di **incompatibilità** tra l'immodificabilità del Piano strutturale di bilancio a medio termine e l'[articolo 81 della Costituzione](#) italiana, ai sensi del quale lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio "tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico". Tale norma ha introdotto il principio della anticiclicità delle politiche di bilancio, finalizzato a "contrastare le fasi avverse del ciclo economico" (si veda la [sentenza n. 101 del 2018 della](#)

¹⁴ Tosato ("Towards a new economic governance of the Union") ritiene invece che "il principio di uguaglianza, mentre richiede che situazioni uguali siano trattate allo stesso modo, consente (anzi, talora esige) che situazioni diverse siano trattate in modo differenziato" e conclude che "non è irragionevole ritenere che la situazione di Stati con alto debito sia diversa rispetto a quelli con moderato indebitamento".

¹⁵ Bini Smaghi ("Commenti alle proposte della Commissione europea sulla *governance* economica dell'area euro") afferma che "nel nuovo schema, la Commissione non è più solo l'organo che controlla che le politiche di bilancio nazionali rispettino i principi inseriti nel trattato e nei regolamenti europei, diventa un organo di indirizzo delle politiche di bilancio dei paesi membri. Ma non di tutti, solo di quelli ad alto debito. E senza consultare né rendere conto a nessuno". Tosato ("Towards a new economic governance of the Union", ISSN 2038-1662) ritiene invece che il ruolo ipotizzato per la Commissione sia conforme ai Trattati istitutivi: dal punto di vista giuridico, il potere discrezionale della Commissione relativo al diniego dell'approvazione dei piani nazionali non implica che essa possa imporre autoritativamente la revisione dei medesimi. Gli Stati membri possono decidere di andare avanti in disaccordo con la Commissione, rimanendo soggetti all'ordinaria procedura di debito eccessivo.

¹⁶ Massimo Bordignon, "Le regole del patto di stabilità alla prova delle emergenze", relazione al Convegno nazionale di contabilità pubblica, dicembre 2022.

[Corte costituzionale](#)). Del resto, il comma 2 dello stesso art. 81 specifica che "il ricorso all'indebitamento è consentito (...) al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali".

3 - IL DIBATTITO SULLA RIFORMA DELLA *GOVERNANCE* PROMOSSO DALLA COMMISSIONE EUROPEA

La Commissione europea aveva già tentato di dare nuovo slancio al confronto sul tema della *governance* nel **febbraio 2020**, alla vigilia della pandemia. Nel contesto della valutazione dell'efficacia della legislazione comunitaria, e segnatamente dei regolamenti relativi a *six pack* e *two pack*, è stata pubblicata una Comunicazione ("Riesame della *governance* economica, [COM\(2020\) 55](#)) per avviare un dibattito pubblico sull'efficacia della disciplina unionale. Il processo di consultazione è stato però sospeso con lo scoppio della crisi pandemica per riprendere, a ottobre 2021, con la Comunicazione "L'economia dell'Unione europea dopo il Covid 19: implicazioni per la *governance* economica", [COM\(2021\) 662](#)). In tale documento si sono valutate le conseguenze della **crisi pandemica**, i cui effetti sono stati individuati in termini di:

- 1) una significativa **contrazione economica**, seguita da una ripresa più forte del previsto, seppur disomogenea;
- 2) **livelli di debito** più elevati ed eterogenei, determinati dalla necessaria risposta di bilancio;
- 3) un urgente **fabbisogno di investimenti**, a cui fino al 2026 contribuirà il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF)¹⁷;
- 4) l'interruzione della correzione degli **squilibri macroeconomici** in corso.

Nel sottolineare come la crisi abbia aggravato una serie di vulnerabilità preesistenti, la Commissione ha affermato la necessità di prepararsi al futuro tenendo in considerazione:

- 1) la sfida di una **riduzione** realistica, graduale, duratura e favorevole alla crescita **del rapporto debito pubblico/PIL verso livelli prudenti**, tenendo conto del fatto che "una riduzione iniziale troppo marcata (...) comporterebbe un costo economico e sociale elevato e sarebbe quindi controproducente";
- 2) la necessità di mantenere gli **investimenti pubblici** a un livello elevato;
- 3) l'importanza della creazione di un **marginale di manovra** a livello di bilancio in tempi normali, da utilizzare in tempi di crisi;

¹⁷ Per dettagli sul regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (regolamento RRF) si rinvia alla [Nota UE n. 67/1](#), pubblicata dal Servizio studi del Senato nel febbraio 2021.

- 4) il valore di un forte **coordinamento delle politiche** tra l'UE e gli Stati membri;
- 5) le **difficoltà** associate all'utilizzo di indicatori non osservabili e all'elaborazione di norme che tentino di rispondere a tutte le circostanze possibili;
- 6) l'emersione di **nuove vulnerabilità** che evidenziano l'importanza di prevenire e affrontare tempestivamente rischi e divergenze.

Ha avuto inizio una consultazione, conclusa il 31 dicembre 2021 e i cui esiti sono stati riassunti nel documento di lavoro [SWD\(2022\) 104](#), disponibile in lingua inglese. Risultano essere stati inviati 225 contributi validi da 25 diversi Paesi (21 Stati membri e quattro Paesi terzi).

La Commissione europea specifica esplicitamente che i risultati della consultazione, per quanto apprezzabili in termini di profondità e varietà delle posizioni espresse, non possono essere considerati rappresentativi dell'opinione dell'intera popolazione dell'Unione.

In termini di contenuto, la maggior parte dei partecipanti:

- 1) ha riconosciuto la necessità che il quadro di bilancio sostenga la **resilienza** delle economie dell'UE agli *shock* e che la **sostenibilità del debito** rimanga un obiettivo centrale delle regole di bilancio. Per contro, il **percorso di aggiustamento** verso un debito pubblico più basso dovrebbe essere realistico e graduale per evitare effetti negativi sull'economia;
- 2) si è espressa in senso favorevole a una **capacità di bilancio centrale** dell'UE, in particolare ai fini di stabilizzazione macroeconomica.

In un gran numero di interventi è stata espressa la convinzione che:

- 1) la *governance* economica dell'Unione, compresa la politica di bilancio, dovrebbe diventare più **favorevole alla crescita**, essere attenta alle **questioni sociali** e sostenere le priorità politiche per la **doppia transizione** verde e digitale;
- 2) sarebbe necessario **incentivare gli investimenti**, con particolare riferimento agli investimenti **verdi**, strumentali nel contesto della sfida climatica globale.

Sono state altresì sollecitate:

- 1) una **semplificazione** e una **maggiore titolarità nazionale** delle norme di bilancio, con il dispositivo per la ripresa e la resilienza indicato come fonte di ispirazione per il futuro quadro di *governance*;
- 2) una **maggiore sinergia** tra le varie componenti del semestre europeo, con particolare riferimento al patto di stabilità e crescita e la procedura per squilibri macroeconomici.

4 - ISTANZE DI RIFORMA

Come già evidenziato, le sollecitazioni di riforma del quadro di *governance* economica si sono moltiplicate nel corso degli anni. La richiesta di cambiamento è, però, diventata ancora più intensa dopo la crisi pandemica, quando la situazione contingente ha reso meno realistica la prospettiva del rispetto dei (e del rientro verso i) valori di riferimento relativi alla finanza pubblica.

4.1 Livello corrente di debito

Con l'insorgere della pandemia, il livello del debito pubblico degli Stati membri dell'Unione è notevolmente aumentato a causa, tra l'altro, dell'aumento delle spese sanitarie, dell'introduzione di forme di ristoro alle famiglie e alle imprese, della previsione di stimoli all'economia.

Elaborazioni di [Eurostat](#) relative al terzo trimestre 2022 collocano infatti il **debito pubblico dell'area euro al 93 per cento del PIL** (cfr. grafico 1), in leggera discesa rispetto al 94,2 per cento del secondo trimestre dello stesso anno. Il dato relativo all'**Italia** si attesta al 147,3 per cento del PIL nazionale.

In questo contesto, il ritorno all'applicazione dei parametri stabiliti dal PSC si prospetta non semplice¹⁸.

Questa circostanza ha determinato un dibattito sulle possibili strade di riforma del sistema di *governance*, particolarmente vivace nei Paesi - come l'Italia - ad alto livello di debito.

¹⁸ In uno studio pubblicato dal Meccanismo europeo di stabilità, nel considerare la revisione del quadro fiscale europeo come "un'opportunità unica per promuovere istituzioni fiscali sane", gli autori affermano la propria convinzione che "tornare alla combinazione pre-crisi di un limite del debito al 60 per cento del PIL e un riferimento ancorato al debito potrebbe compromettere la ripresa economica e potenzialmente indebolire l'impegno alle regole". [EU fiscal rules: reform considerations](#), European Stability Mechanism, Discussion Papers/17, ottobre 2021.

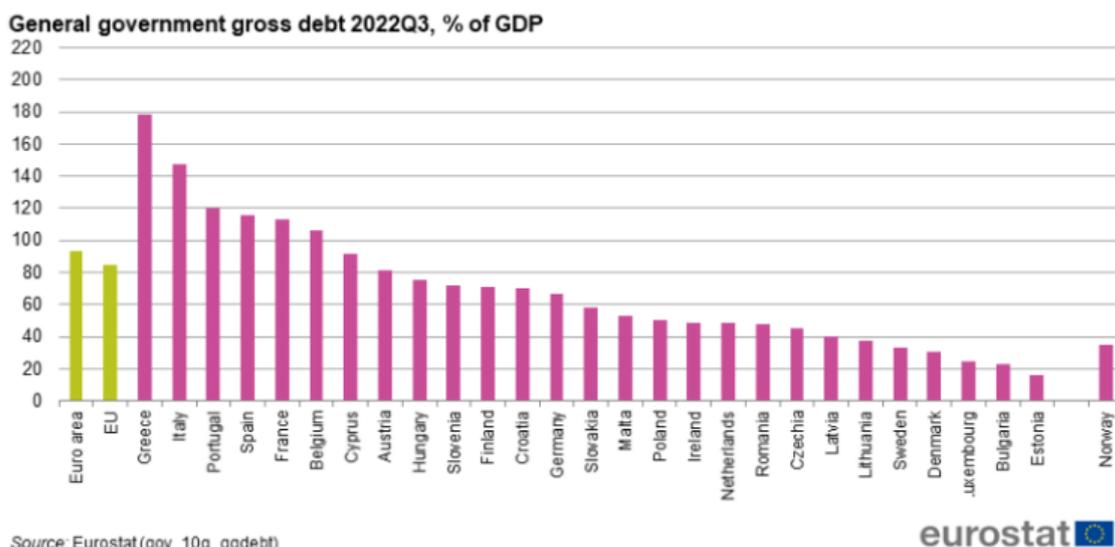


Grafico 1 - Livello del debito pubblico degli Stati membri dell'Unione europea espresso in percentuale al PIL. Fonte: Eurostat

4.2 Critiche al sistema vigente di governance economica

Istanze di riforma del quadro della *governance* economica europea erano state avanzate già, e indipendentemente dalla situazione contingente, nei confronti di **regole** che sono state definite:

- 1) **obsolete**. Concepite a partire dagli anni '90 del Novecento, sono attualmente destinate a essere applicate in un contesto economico estremamente mutato¹⁹;
- 2) eccessivamente **complesse**²⁰ e incapaci di raggiungere il risultato promesso. In particolare, si è fatto riferimento all'opportunità di non ricorrere a obiettivi quantitativi uguali per tutti gli Stati membri;
- 3) non in grado di favorire gli **investimenti** pubblici²¹;

¹⁹ Tale circostanza è riconosciuta dalla stessa Commissione europea nella Comunicazione "Riesame della *governance* economica (COM(2020) 55). Per una dettagliata ricostruzione storica dell'avvicinarsi delle varie riforme si rinvia all'articolo Romanelli, Tommasino e Vadalà, "[The future of European fiscal governance: a comprehensive approach](#)", Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, Occasional papers, n. 691, aprile 2022.

²⁰ In proposito Bini Smaghi, "[La Riforma del Patto di Stabilità e Crescita: Ce n'è veramente bisogno?](#)", febbraio 2022. "Le successive riforme del Patto l'hanno reso più complesso non per volontà di una mente perversa ma per cercare di catturare la complessità e diversità delle situazioni alle quali si applica".

²¹ Il presidente Draghi e il presidente Macron si sono espressi in questo senso nell'[articolo a firma congiunta](#) pubblicato sul Financial Times nel dicembre del 2021: "Già prima della pandemia, le regole di bilancio dell'UE andavano riformate. Sono troppo opache ed eccessivamente complesse. Hanno limitato il campo d'azione dei Governi durante le crisi e sovraccaricato di responsabilità la politica monetaria. Non hanno creato gli incentivi giusti per dare priorità a una spesa pubblica che guardi al futuro e rafforzi la nostra sovranità – ad esempio gli investimenti pubblici".

- 4) poco **trasparenti** nelle procedure²²;
- 5) di **difficile applicazione** (*enforcement*), anche in virtù della tipologia di sanzioni previste²³;
- 6) **procicliche**, non in grado quindi di attenuare gli effetti del ciclo economico. Le politiche promosse dal PSC tenderebbero infatti ad essere espansive nelle fasi di crescita e restrittive nelle fasi di rallentamento²⁴.

Analoga valutazione è stata espressa anche dal **Parlamento europeo** nella propria [risoluzione dell'8 luglio 2021](#) sulla revisione del quadro legislativo macroeconomico per un impatto più incisivo sull'economia reale europea e una maggiore trasparenza del processo decisionale e della responsabilità democratica. In tale testo, infatti, il PE ha invitato la Commissione a affrontare "le carenze già individuate nel quadro di bilancio dell'UE prima dell'epidemia, e anche in considerazione dei lasciti della pandemia" (par. 35) e a "valutare come promuovere la sostenibilità di bilancio e norme anticicliche e a considerare la semplificazione del quadro e il miglioramento dell'autonomia della Commissione nell'applicazione delle norme all'interno di un quadro più responsabile con una maggiore titolarità" (par. 36). Ha quindi chiesto "meccanismi di flessibilità ben definiti e attivati in modo trasparente, ogniquale volta tale flessibilità sia ben giustificata garantendo una maggiore efficacia e credibilità". Ha infine sottolineato "l'importanza di un quadro che garantisca il coordinamento della politica di bilancio, tenga conto dei cambiamenti nelle economie e nelle condizioni di finanziamento nonché delle specificità e degli obiettivi politici degli Stati membri", ritenendo "che il quadro dell'UE per il coordinamento delle politiche di bilancio dovrebbe consentire la promozione della crescita sostenibile e inclusiva a lungo termine dell'UE, preservando nel contempo le garanzie contro i rischi per la sostenibilità del debito" (par. 36).

²² La risoluzione del Parlamento europeo dell'8 luglio 2021 sulla revisione del quadro legislativo macroeconomico per un impatto più incisivo sull'economia reale europea e una maggiore trasparenza del processo decisionale e della responsabilità democratica ([2020/2075\(INI\)](#)) afferma che "l'attuale quadro di *governance* presenta debolezze concettuali e pratiche che portano a norme eccessivamente complesse, scarsa applicazione, mancanza di titolarità e mancanza di incentivi a perseguire politiche anticicliche simmetriche; che il quadro vigente non è riuscito a ridurre le divergenze all'interno dell'UE né a proteggere o stimolare gli investimenti pubblici a favore della crescita" (lettera B).

²³ Si vedano in questo senso, tra gli altri, la Comunicazione della Commissione europea "Orientamenti per una riforma del quadro di *governance* economica dell'Unione europea" ([COM\(2022\) 583](#)) e il Dossier del Parlamento europeo: "[Implementation of the stability and growth pact under pandemic times](#)", European Parliament, marzo 2022.

²⁴ Si veda, ad esempio, Andrea Boitani e Roberto Tamborini, [Come riformare le regole europee](#), Menabò di Eticaeconomia, gennaio 2022.

4.3 - Alcuni contributi

Si riassumono di seguito, in estrema sintesi e senza alcuna pretesa di esaustività, alcuni dei contributi elaborati al livello nazionale all'interno del dibattito sulla forma e sul contenuto da dare alla nuova *governance* economica dell'Unione²⁵.

La proposta italo-francese (contributo Draghi-Macron)

Nel dicembre 2021 è stato pubblicato sul *Financial Times* un [articolo a firma congiunta](#) dell'allora presidente del Consiglio italiano **Mario Draghi** e di **Emmanuel Macron**, Presidente della Repubblica francese. I due Presidenti hanno affermato la necessità di un quadro credibile, trasparente e in grado di contribuire all'ambizione collettiva di un'Europa più forte, sostenibile e equa. Riconoscendo la necessità di abbassare il livello del debito pubblico, hanno negato di voler raggiungere tale risultato con un aumento della tassazione o tagli alla spesa sociale, "né possiamo soffocare la crescita attraverso aggiustamenti di bilancio non sostenibili". Si è proposto di mantenere sotto controllo la spesa pubblica corrente attraverso **riforme strutturali ragionevoli** e di adottare regole che consentano di fare "tutti gli investimenti necessari". Con specifico riferimento agli **investimenti**, i Presidenti rivendicano "più spazio di manovra e margini di spesa sufficienti per prepararci al futuro e per garantire la nostra piena sovranità. Il debito per finanziare tali investimenti, che certamente gioveranno alle generazioni future e alla crescita di lungo termine, dovrà essere favorito dalle regole di bilancio, dato che questo tipo di spesa pubblica contribuisce alla sostenibilità di lungo termine del debito".

Il modello NGEU

Il citato articolo dei presidenti Draghi e Macron contiene un esplicito elogio a "**Next Generation EU**" (NGEU), definito "utile modello per il futuro".

Come noto, NGEU è uno strumento di natura emergenziale, durata temporanea e valenza *una tantum*, utilizzabile esclusivamente ai fini della risposta alla crisi e delle misure per la ripresa, in virtù del quale la Commissione europea è stata autorizzata a sollecitare prestiti sui mercati dei capitali per un ammontare totale di 750 miliardi di euro, 390 dei quali destinati a sovvenzioni e 360 a prestiti ai paesi membri²⁶. Tra gli strumenti introdotti da NGEU, il dispositivo per la ripresa e la resilienza assume una particolare importanza in virtù della quantità di risorse disponibili e per il possibile impatto che potrà avere sull'economia degli Stati membri. La sua dotazione è stata fissata in 672,5 miliardi di euro, 360 dei quali destinati a prestiti e 312,5 a sovvenzioni. Il dispositivo finanzia investimenti e riforme - da realizzare entro il 31 agosto 2026 - che promuovano la coesione, aumentino la resilienza delle economie dell'UE e ne promuovano la crescita sostenibile, fornendo agli Stati membri supporto finanziario per raggiungere traguardi che gli Stati medesimi sono chiamati a individuare nei rispettivi Piani nazionali di ripresa e

²⁵ Si veda anche Servizio del bilancio del Senato, "[La riforma delle regole fiscali europee: lo stato dell'arte](#)", Nota breve n. 30, agosto 2022.

²⁶ Per dettagli sul QFP 2021-2027 e l'illustrazione delle sue componenti, tra cui il NGEU, si rinvia al Dossier del Servizio studi del Senato "[L'approvazione del nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-2027](#)" (106/DE), dicembre 2020.

resilienza (PNRR)²⁷. Il PNRR italiano delinea un "pacchetto completo e coerente di riforme e investimenti" e comprende misure che si articolano intorno a tre assi strategici, condivisi a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale. L'Italia ha richiesto il massimo delle risorse disponibili, pari a 191,5 miliardi di euro, di cui 68,9 miliardi in sovvenzioni e 122,6 miliardi in prestiti.

L'esperienza di NGEU sembra consentire ottimismo sulle prospettive, da parte della Commissione europea, di mobilitare risorse finanziarie sul mercato per sostenere investimenti pubblici favorevoli alla crescita. Tale circostanza è stata messa in relazione con la necessità di significativi investimenti pubblici per realizzare gli obiettivi ambiziosi che l'Unione si è posta in tema, ad esempio, di lotta al cambiamento climatico, difesa, politica industriale, salute pubblica, duplice transizione ecologica e digitale. In questa prospettiva, alto è stato l'interesse per una continuazione dell'esperienza di NGEU e dell'**emissione di debito comune per finanziare le priorità dell'Unione**. In particolare, uno studio commissionato dal Parlamento europeo²⁸ avanza l'ipotesi di finanziare e approvare più "investimento verde" (in attività economiche sostenibili dal punto di vista ambientale) **al livello dell'Unione**, sulla falsa riga dell'esperienza fatta con NGEU. In questa maniera gli obiettivi dell'Unione potrebbero essere perseguiti senza provocare un aumento del disavanzo fiscale e del debito pubblico da parte dei singoli Paesi membri.

Alcuni osservatori e portatori di interesse hanno sinanche espressamente richiesto, mediante interventi sulla stampa, che NGEU sia trasformato in uno **strumento permanente**²⁹.

Il **Parlamento europeo**, nella citata **risoluzione dell'8 luglio 2021**, ha accolto "con favore gli strumenti NextGenerationEU e SURE", esprimendo l'opinione che "l'emissione di debito dell'UE fornirà una nuova offerta di attività europee di elevata qualità" (par. 48).

Trasferimento del debito

²⁷ Per dettagli sul Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano, si rinvia al [Dossier](#) dei Servizi di documentazione del Senato e della Camera (7 giugno 2022) e al sito Internet [Italia domani](#). Una ricostruzione delle principali vicende relative al PNRR italiano è contenuta anche nel documento di briefing curato dal Parlamento europeo "[Italy's national recovery and resilience plan: latest state of play](#)", marzo 2022.

²⁸ Carlo Cottarelli, "[The role of fiscal rules in relation with the green economy](#)", agosto 2020. Si veda anche Amato, Bassanini, Messori e Tosato "[The new European fiscal framework: how to armonise rules and discretion](#)", dicembre 2021.

²⁹ Renato Brunetta, "[Patto di stabilità, servono nuove regole orientate alla crescita](#)", Il Corriere della sera, gennaio 2022: "La soluzione (...) è quella di rendere permanente il meccanismo di *governance* introdotto con il *Next Generation Eu*. Anziché il bastone della rigidità delle regole, delle procedure di infrazione e dei meccanismi sanzionatori, peraltro mai applicati, è più efficace usare la carota dei fondi condizionati alle politiche economiche virtuose". Si veda anche Sergio Silvestrini, [NGEU permanente e nuovo patto di stabilità per rilanciare UE](#), Il foglio, gennaio 2022.

Di nuovo collegata all'esperienza di NGEU, e all'idea di ricorrere all'emissione di debito dell'Unione, è l'ipotesi di elaborare un "piano di assunzione del debito"³⁰. Si propone di procedere a un **trasferimento graduale della porzione di debito nazionale degli Stati membri ascrivibile alla pandemia a un'Agenzia europea**. Tale ruolo potrebbe essere affidato al Meccanismo europeo di stabilità ovvero ad un ulteriore organismo creato *ad hoc*. Pur non eliminando il debito pubblico sottostante, un simile trasferimento consentirebbe di ridurre l'onere grazie alla possibilità che l'Agenzia avrebbe di emettere debito a condizioni più favorevoli rispetto ai singoli paesi, già fortemente indebitati.

Più in dettaglio, l'Agenzia acquisterebbe gradualmente una quantità di debito di ogni Stato membro, a prezzi di mercato e in proporzione al PIL di ognuno, finanziando l'acquisto con l'emissione di debito sul mercato. Contestualmente all'acquisto, l'Agenzia annullerebbe l'obbligazione del paese e la sostituirebbe con un impegno a pagare un flusso di contributi, calibrati per coprire il fabbisogno netto associato alla gestione del debito.

Modifica dei Trattati

Come anticipato nel par. 1, il coordinamento delle politiche economiche è in parte disciplinato al livello primario. Si pone quindi la questione se per una modifica delle relative norme sia necessario procedere all'onerosa procedura di revisione dei Trattati, che implica l'accordo unanime dei ventisette Stati membri e la ratifica da parte dei rispettivi Parlamenti nazionali (articolo 48 del [Trattato sull'Unione europea](#)).

È stato evidenziato³¹ che - nonostante la modifica dei Trattati costituirebbe probabilmente un approccio ottimale - l'*iter* potrebbe essere evitato ricorrendo alla procedura descritta nell'articolo 126, par. 14, comma 2 del TFUE.

Tale disposizione permette al Consiglio, "deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo e della Banca centrale europea", di adottare disposizioni che sostituiscono il Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi. Il comma 3 incarica inoltre il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del PE, di precisare "le modalità e le definizioni per l'applicazione delle disposizioni di detto protocollo".

È stato anche messo in luce che **nessuna procedura di modifica dei trattati sarebbe necessaria** in caso di applicazione dell'approccio NGEU, quale illustrato nel precedente paragrafo.

³⁰ Francesco Giavazzi ed altri, [Revising the European fiscal framework](#), dicembre 2021.

³¹ Gian Luigi Tosato, "Comments on the revision procedures for EU fiscal rules", gennaio 2022.

5 - POSIZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

Nel giugno 2021 la Commissione Econ del Parlamento europeo (PE), ad esito di una serie di audizioni di esperti, ha adottato un [rapporto di iniziativa propria](#) sulla revisione del quadro legislativo macroeconomico per un migliore impatto sull'economia reale europea e una migliore trasparenza del processo decisionale e responsabilità democratica.

Sulla base di tale rapporto, la Plenaria del PE ha approvato, l'8 luglio 2021, la già citata **risoluzione** sulla revisione del quadro legislativo macroeconomico per un impatto più incisivo sull'economia reale europea e una maggiore trasparenza del processo decisionale e della responsabilità democratica ([2020/2075\(INI\)](#)).

Il riesame del quadro vigente - ha affermato il PE - dovrebbe essere finalizzato a "rendere le norme sul debito più **semplici** e più applicabili e concepite per sostenere la **crescita economica a lungo termine**, con adeguati investimenti pubblici e privati" (par. 26). Si è, infatti, osservato che "l'applicazione del quadro di bilancio vigente (...) comporterebbe un'eccessiva velocità di riduzione del debito", tale da mettere a rischio il percorso di ripresa delle economie (par. 7). Si invita quindi la Commissione a "fornire chiari orientamenti di politica di bilancio per gli Stati membri (...), così da raggiungere posizioni di bilancio prudenti a medio termine e garantire la sostenibilità di bilancio a medio termine" (par. 8). Nel testo si è altresì sottolineata la necessità che "il quadro decisionale per la *governance* economica dell'UE sia basato sul [metodo comunitario](#)" (par. 73).

Nel processo decisionale dell'Unione europea il "metodo comunitario" si contrappone al "metodo intergovernativo". Il primo prevede che, per l'adozione delle decisioni, si faccia ricorso alla procedura legislativa ordinaria, come definita all'articolo 294 del [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#) (diritto di iniziativa esclusivo della Commissione europea, potere di codecisione tra Consiglio e Parlamento, voto a maggioranza qualificata in sede di Consiglio)³². Il metodo intergovernativo invece - utilizzato soprattutto nei settori della politica estera e di sicurezza comune e della cooperazione giudiziaria e di polizia - è caratterizzato da: diritto di iniziativa condiviso tra Commissione e Stati membri o limitato a specifiche aree di attività; possibile intervento del Consiglio europeo; deliberazione all'unanimità del Consiglio; ruolo meramente consultivo del PE.

In termini generali, si sostiene che la revisione del quadro legislativo macroeconomico dovrebbe rafforzare una **ripresa sostenibile, inclusiva, verde e digitale** contribuendo al *Green Deal* europeo e all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali. Dovrebbe inoltre considerare le diverse situazioni tra gli Stati membri e contrastare gli squilibri macroeconomici.

³² Le principali tra le procedure citate sono illustrate nel Dossier del Servizio studi del Senato "La partecipazione del Senato al processo decisionale europeo: strumenti e procedure", [Dossier n. 4/DE](#), giugno 2018.

6 - POSIZIONE DEL GOVERNO ITALIANO E PROSPETTIVE NEGOZIALI

6.1 Il Governo italiano

Il Governo italiano ha illustrato la propria posizione in merito alla revisione della *governance* all'interno della relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2022 ([Doc LXXXVI, n. 5](#)).

In particolare, ha evidenziato le seguenti **questioni chiave**:

- 1) la necessità di garantire la **sostenibilità del debito pubblico** degli Stati Membri e di promuovere una **crescita sostenibile** attraverso investimenti finanziati con risorse nazionali e riforme strutturali;
- 2) la richiesta di una maggiore attenzione alla **programmazione di medio termine** anche nella sorveglianza di bilancio;
- 3) l'opportunità di adattare alcuni elementi di successo dell'esperienza del dispositivo di ripresa e resilienza (quindi di NGEU) nella nuova architettura della politica di bilancio europea;
- 4) la necessità di **semplificazione**, inclusa la possibilità di fare riferimento ad una sola regola operativa basata sul controllo dell'aggregato di spesa, una migliore applicabilità e maggiore titolarità nazionale delle regole concordate a livello europeo.

In vista della disapplicazione della clausola generale di salvaguardia, il Governo ritiene importante promuovere una revisione delle regole di bilancio esistenti anche a supporto della **ripresa**, anche considerata l'elevata incertezza relativa sia al conflitto in Ucraina sia agli sviluppi dell'epidemia, sia alla persistenza degli impatti economici.

In termini di *modus operandi*, dalla relazione emerge l'intenzione del Governo di partecipare al dibattito nei vari tavoli negoziali "in maniera proattiva, anche attraverso la produzione di analisi interne, confronti con l'ambiente istituzionale e accademico, valutazione comparativa delle proposte di riforma via via disponibili". Si ritiene importante che la revisione delle regole sia incentrata su un approccio costi-benefici, considerando gli aspetti positivi e negativi dell'attuale quadro di riferimento.

Si individuano, infine, i seguenti **punti rilevanti della riflessione**:

- 1) l'importanza di **evitare la prociclicità**;
- 2) un percorso di **riduzione del debito** credibile e sostenibile;
- 3) il sostegno agli **investimenti**;
- 4) la possibilità di creare una **capacità fiscale comune**³³.

6.2 Prospettive negoziali all'interno del Consiglio dell'Unione

³³ Si veda anche, in minore dettaglio, la relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'unione europea, la cui edizione più recente è relativa all'anno 2021 ([documento LXXXVII, n. 5](#)), in cui si è dato conto dell'operato del Governo nel corso del 2021 all'interno delle istituzioni europee.

La revisione della *governance* economica è citata espressamente nel [programma della presidenza svedese del Consiglio dell'Unione europea](#), inauguratasi il 1° gennaio 2023. Nel programma si afferma l'importanza del processo di revisione "in termini di raggiungimento di una politica economica responsabile che sostenga una transizione verso un debito pubblico e una crescita sostenibili in tutti gli Stati membri". Il Governo svedese preannuncia altresì la propria intenzione di prendere le future proposte della Commissione quale punto di partenza per portare avanti i lavori e raggiungere il consenso.

Il negoziato, prima di giungere sul tavolo della Presidenza, dovrebbe vedere una prima fase di discussione all'interno del **Comitato economico e finanziario**. Si auspica che in quella sede venga raggiunto un accordo politico di massima, che potrebbe essere formalizzato nelle Conclusioni del [Consiglio Europeo del 23-24 marzo](#) sotto forma di invito alla Commissione a presentare una proposta legislativa. Quest'ultima potrebbe dunque essere presentata entro la fine del mese di marzo per approdare nel gruppo consiliare dei Consiglieri Finanziari.

Il negoziato dovrebbe concludersi sotto la successiva presidenza spagnola, ritenendosi importante concordare una nuova cornice di regole fiscali prima della disattivazione della clausola di salvaguardia generale del PSC.

Si segnala che in passato i paesi del Nord Europa (cd. "**frugali**") e quelli del Sud si sono fatti portavoce di posizioni ed esigenze diverse. Risale, ad esempio, a settembre 2021 la [lettera](#), sottoscritta dai Ministri delle finanze di Austria, Danimarca, Lettonia, Slovacchia, Repubblica Ceca, Finlandia, Olanda e Svezia in cui, dando la propria disponibilità a aprire un dibattito sul miglioramento della *governance*, incluso il Patto di stabilità, hanno precisato che "la riduzione del rapporto debito/Pil deve rimanere un obiettivo comune".

Tale contrapposizione è parsa mitigarsi quando, il 4 aprile 2022, è stata divulgata una [dichiarazione congiunta](#) dei Ministri delle finanze spagnolo e olandese, in cui si è sollecitata una riforma delle regole di bilancio dell'UE che "rafforzi la sostenibilità di bilancio in modo più efficace ed efficiente" e consenta gli investimenti pubblici necessari per attuare le transizioni verde e digitale. In particolare, il documento congiunto chiede **piani di bilancio specifici per paese** e l'introduzione di una regola di spesa semplice.