

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIX LEGISLATURA

Doc. XVIII
n. 1

RISOLUZIONE DELLA 5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Programmazione economica, bilancio)

(Relatrice MENNUNI)

approvata nella seduta del 9 marzo 2023

SULLA

**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 DEFINITIVO)**

Ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento

Comunicata alla Presidenza il 13 marzo 2023

INDICE

Testo della risoluzione	<i>Pag.</i> 3
-------------------------------	---------------

La Commissione,

esaminata l'atto dell'Unione europea (COM(2022) 583 definitivo), contenente la 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;

premesso che:

il mutato contesto nel quale si sono venute a trovare le economie europee a seguito della pandemia non solo ha reso ancora più evidenti le criticità dell'attuale quadro di *governance* economica europea - relative alla effettiva capacità delle regole di garantire finanze pubbliche sostenibili e di prevenire squilibri macroeconomici, alla loro eccessiva complessità e all'insufficiente titolarità (*ownership*) nazionale - ma ne ha anche fatte emergere altre, legate in particolare all'accumulazione di debito pubblico emesso per far fronte alle conseguenze della crisi;

la risposta delle politiche economiche, nazionali ed europee, alla crisi pandemica è stata forte e tempestiva, da un lato, con l'attivazione, già dal marzo 2020 e inizialmente fino al 2022, della « clausola di salvaguardia generale », che ha di fatto congelato le regole del Patto di stabilità e crescita, poi prorogata fino alla fine di quest'anno, dall'altro, con l'introduzione di strumenti straordinari e temporanei, come ad esempio il *Next Generation* EU (NGEU);

in questo quadro, il percorso di riforma proposto dalla Commissione, a conclusione di un ampio dibattito pubblico, non prevede una modifica dei Trattati, ma un intervento sul diritto derivato e sull'attuazione delle regole;

resterebbero in vigore i valori di riferimento del 3 per cento e del 60 per cento rispettivamente per il *deficit* e il debito pubblico in rapporto al PIL, mentre verrebbe abbandonato l'attuale parametro per la riduzione del debito (la cosiddetta regola dell'1/20) in favore della definizione di percorsi specifici per Paese che riducano il debito in modo « realistico, graduale e duraturo », posto che tale parametro implica un aggiustamento di bilancio troppo impegnativo e prociclico;

al centro del nuovo Patto di stabilità e crescita la Commissione, prendendo a riferimento l'esperienza del PNRR, propone di porre piani nazionali di bilancio e strutturali a medio termine, con cui gli Stati membri dovrebbero definire i propri impegni di bilancio, di riforma e di investimento, all'interno di un quadro comune dell'Unione europea;

in particolare, il nuovo quadro della *governance*, secondo la Commissione, dovrebbe articolarsi in quattro fasi ed essere differenziato in base al livello di rischio di sostenibilità dei conti pubblici di ciascun Paese,

classificando i Paesi stessi secondo il grado di rischio – « sostanziale », « moderato », « modesto » – sulla base dell'analisi di sostenibilità del debito pubblico svolta dalla Commissione;

nella prima fase, la Commissione proporrebbe al Paese un percorso di aggiustamento di riferimento (*benchmark*) che, per gli Stati membri con un problema di debito pubblico « sostanziale », coprirebbe un periodo di almeno quattro anni con la possibilità per ciascuno Stato membro di richiedere un percorso più lungo, fino a un massimo di sette anni, in cambio di riforme e investimenti, e verrebbe redatto in modo da garantire che, almeno a partire dalla fine dell'orizzonte di pianificazione, a politiche invariate la traiettoria decennale del rapporto tra debito e prodotto sia discendente in modo plausibile e continuo e che il disavanzo sia credibilmente mantenuto al di sotto del limite del 3 per cento del PIL;

i Paesi con un problema di debito « moderato » dovrebbero invece garantire che il debito inizi a ridursi entro i tre anni successivi alla fine dell'orizzonte temporale del piano;

per quanto concerne infine gli Stati membri con un problema di debito pubblico « modesto », vi sarebbe solo un obiettivo di medio periodo definito in termini di disavanzo di bilancio: quest'ultimo dovrebbe essere mantenuto al di sotto del 3 per cento del PIL su un periodo di 10 anni, trascorsi al massimo tre anni dell'orizzonte temporale del piano;

nella seconda fase, ciascun Paese presenterebbe il proprio piano nazionale, facendo precedere tale presentazione da un dialogo tecnico con la Commissione, che deve valutare anche se le riforme e gli investimenti che il Paese intende includere nel piano siano atti a favorire la crescita e la sostenibilità dei conti pubblici, siano coerenti con le priorità europee e non determinino effetti di spiazzamento di precedenti programmi;

i piani dovrebbero assicurare un percorso di bilancio a medio termine, fissato in termini di « spesa primaria netta » – vale a dire spesa al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate, della spesa per interessi e della spesa ciclica per la disoccupazione – in modo da porre il debito pubblico su un sentiero discendente, o da farlo rimanere su livelli prudenti, mantenendo il disavanzo al di sotto del 3 per cento del PIL e garantendo una crescita sostenibile;

la spesa primaria netta fungerebbe pertanto da base di riferimento per la definizione del percorso di aggiustamento di bilancio e costituirebbe l'unico riferimento anche per lo svolgimento della sorveglianza annuale della Commissione e del Consiglio dell'Unione europea nell'ambito del Semestre europeo;

nella terza fase, i piani nazionali sarebbero avallati dalla Commissione sulla base di un quadro di valutazione comune e successivamente approvati dal Consiglio; salvo circostanze eccezionali e oggettive, quanto approvato non potrebbe essere rivisto nei successivi quattro anni, fermo restando che, in caso di mancato accordo, verrebbe applicato il piano di riferimento elaborato dalla Commissione;

nella quarta fase, che consiste nel monitoraggio annuale, gli Stati membri dovrebbero presentare relazioni annuali sullo stato di avanzamento dell'attuazione dei piani, incluse le riforme e gli investimenti, e la sorve-

glianza sarebbe effettuata esaminando sia il saldo di bilancio nominale sia l'andamento della spesa primaria netta;

in questo quadro, si mantiene invariata la procedura per i disavanzi eccessivi (PDE) relativamente al *deficit*, ma si rafforza quella concernente il debito nel senso di renderla più effettiva, prevedendo, per gli Stati membri con un problema di debito pubblico « sostanziale », che gli scostamenti dal percorso di bilancio concordato comportino automaticamente l'avvio della procedura, mentre per gli Stati membri con un problema di debito pubblico « moderato » gli scostamenti potrebbero comunque portare all'avvio di una procedura se giudicati atti a dar luogo a errori rilevanti;

le sanzioni previste in esito alla PDE dovrebbero essere di tre tipi: finanziarie, più facili da comminare in quanto basate su importi ridotti rispetto a quelli attualmente previsti; reputazionali, con obblighi di illustrazione delle misure adottate in risposta alle raccomandazioni europee; di condizionalità macroeconomica, con possibilità di sospensione dei finanziamenti europei in caso di inottemperanza all'obbligo di correzione dei disavanzi eccessivi;

verrebbe infine rivista la procedura per gli squilibri macroeconomici, al fine di garantire una maggiore integrazione con il quadro di bilancio, prevedendo l'inserimento nei piani strutturali di bilancio e strutturali a medio termine anche delle riforme e degli investimenti per correggere gli squilibri individuati, nonché semplificando il quadro di sorveglianza post-programma;

ritenuto che:

la proposta della Commissione rappresenti un passo in avanti, giacché si concentra sulla sostenibilità dei conti pubblici nel medio termine piuttosto che sulla calibrazione annuale della politica di bilancio, mirando a ridurre la complessità del quadro di regole, ad aumentare la titolarità nazionale e a trovare un migliore equilibrio fra prudenza e realismo dei percorsi di aggiustamento di ciascun Paese;

tale proposta riconosce che – sebbene vada minimizzato il rischio di trattamento disomogeneo fra Paesi – in un contesto complesso e caratterizzato da elevata interdipendenza come quello europeo, le regole di bilancio non possano essere né definite puntualmente per tutte le possibili circostanze, né basate unicamente su criteri numerici; è invece necessario assicurare adeguati margini di flessibilità che rendano più effettiva la loro applicazione;

alla maggiore flessibilità delle regole corrisponda una maggiore discrezionalità delle istituzioni europee chiamate ad applicarle (Commissione e Consiglio), da valutare con estrema attenzione;

in particolare, il primo aspetto riguarda la natura, al momento non precisata, della comunicazione con cui la Commissione detta inizialmente il piano di aggiustamento di riferimento per indicare agli Stati membri un sentiero di crescita della spesa primaria netta tale da assicurare un obiettivo di graduale riduzione del debito in rapporto al PIL; qualora tale piano fosse considerato vincolante, come al momento sembrerebbe alla luce del fatto che in caso di mancato accordo tra i singoli Stati e la Commissione si

applicherebbe comunque il piano predisposto da quest'ultima, potrebbe configurarsi un rafforzamento dei poteri della Commissione in assenza di una esplicita previsione da parte dei Trattati;

in questa prima fase appare invece più opportuno che la Commissione si limiti a indicare un percorso di aggiustamento di riferimento, ma non imponga obiettivi specifici, anche al fine di non interferire nei rapporti istituzionali Governo-Parlamento nella definizione delle linee di programmazione economica nazionale stabilite attraverso il Documento di economia e finanza e la relativa Nota di aggiornamento;

un altro elemento da considerare concerne il ruolo dell'analisi di sostenibilità del debito (DSA), che viene utilizzata per definire, in particolare, sia la categoria di rischio di ciascun Paese, sia il percorso di aggiustamento di riferimento, anche in considerazione del fatto che viene rafforzata la procedura per i disavanzi eccessivi concernente il debito nel senso che essa viene resa più effettiva prevedendo, per gli Stati membri con un problema di debito pubblico « sostanziale », che gli scostamenti dal percorso di bilancio concordato comportino automaticamente l'avvio della procedura; la DSA risulta molto sensibile alle ipotesi sottostanti e si richiede attenzione nel comunicare gli esiti dell'esercizio;

la Comunicazione non prevede un trattamento differenziato delle spese di investimento coerenti con le priorità e le esigenze di sviluppo dell'economia europea, in particolare la transizione ecologica e digitale, come pure delle spese relative all'assistenza finanziaria e di quelle per la costituzione della difesa comune europea; occorre, inoltre, approfondire il trattamento delle spese di carattere sociale escluse dall'aggregato unico di riferimento al fine di non acuire le differenze fra i singoli Stati;

per quanto riguarda il sistema delle sanzioni, potrebbero essere esplorati meccanismi premianti di incentivo da accompagnarsi alle sanzioni stesse;

la previsione di sanzioni reputazionali e di condizionalità macroeconomica rischia di essere eccessivamente afflittiva, le prime per i possibili effetti che possono determinare sui mercati finanziari, le seconde perché potrebbero pregiudicare la realizzazione di obiettivi di investimento previsti sempre in sede europea;

non viene sufficientemente approfondita la procedura di sorveglianza sugli squilibri macroeconomici, sebbene vi sia una evidente interconnessione tra questi ultimi e la disciplina del bilancio;

preso atto del fatto che:

il Consiglio ECOFIN del 14 marzo 2023 potrebbe adottare conclusioni sulla riforma della *governance* economica dell'Unione europea da sottoporre al Consiglio europeo del 23 e 24 marzo;

anche sulla base del contenuto di tali conclusioni, il Consiglio europeo potrebbe invitare la Commissione europea a presentare, in tempi rapidi, delle iniziative legislative con l'obiettivo di pervenire a una definizione delle nuove regole entro la fine dell'anno in corso e, pertanto, prima della disattivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto;

rilevata la necessità che il presente documento finale sia trasmesso tempestivamente alla Commissione europea, nell'ambito del cosiddetto dialogo politico, nonché al Parlamento europeo e al Consiglio,

impegna il Governo a proseguire i negoziati in sede europea, evidenziando le seguenti questioni:

a) siano precisati natura e contenuti della comunicazione con cui la Commissione individua inizialmente il piano di riferimento per indicare agli Stati membri il percorso di crescita dell'aggregato di spesa e la relativa diminuzione del rapporto debito/PIL, anche al fine di non interferire nei rapporti istituzionali tra il Governo e il Parlamento ai fini della definizione delle linee di programmazione economica nazionale, adottate attraverso il Documento di economia e finanza e la relativa Nota di aggiornamento;

b) sia previsto che il piano di riferimento formulato dalla Commissione europea privilegi un approccio favorevole alla crescita economica in modo da incentivare la riduzione del rapporto debito/PIL attraverso politiche atte ad aumentare il denominatore;

c) sia previsto un coinvolgimento degli Stati membri anche nella fase *ex ante* di determinazione dei sentieri di crescita nominale dell'aggregato di spesa di riferimento, affinché sia effettivamente raggiunto l'obiettivo di aumentare il grado di titolarità nazionale delle nuove regole;

d) sia necessario mantenere un adeguato coordinamento dell'intonazione delle politiche fiscali perseguite nell'ambito dell'Area euro;

e) considerata l'estrema sensibilità alle ipotesi della DSA (quali crescita del PIL, tassi di interesse, inflazione e proiezioni di finanza pubblica), si ritiene di fondamentale importanza che la scelta di questi parametri avvenga con estrema attenzione e sia concordata tra la Commissione europea e i singoli Paesi sulla base di una chiara e trasparente evidenza empirica e di argomenti tecnici, per tenere conto altresì degli effetti delle riforme strutturali sul potenziale di crescita;

f) sia chiarito il perimetro dell'aggregato di spesa di riferimento, per tenere conto di andamenti non previsti e non soggetti al controllo dei singoli Stati, con riflessi sulla spesa, valutando altresì la possibilità di prevedere trattamenti differenziati per alcune tipologie di spesa, come le spese di investimento coerenti con le priorità e le esigenze di sviluppo dell'economia europea, in particolare la transizione ecologica e digitale, ovvero le spese relative all'assistenza finanziaria e quelle per la costituzione della difesa comune europea. Sia, inoltre, approfondito il trattamento delle spese per i co-finanziamenti nazionali all'utilizzo dei fondi strutturali e per gli interventi connessi al PNRR e delle spese di carattere sociale escluse dall'aggregato unico di riferimento al fine di non acuire le differenze fra i singoli Stati;

g) siano adeguatamente ponderati, nelle sedi istituzionali europee, gli effetti della classificazione *ex ante* degli Stati membri in tre gruppi in base al relativo grado di rischio di sostenibilità dei conti pubblici in modo da evitare che si produca un effetto stigma su alcuni di essi;

h) allo scopo di garantire la necessaria flessibilità alla gestione delle politiche nazionali e di assicurare una maggiore legittimità democratica, si

valuti l'opportunità di definire modalità e condizioni che permettano di rivedere i piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine nel corso del periodo di programmazione anche qualora si configurasse un cambio di governo o in occasione dell'insediamento di un nuovo Parlamento;

i) sia previsto che il piano di aggiustamento di riferimento predisposto dalla Commissione sia rivisto in caso di significativi mutamenti delle previsioni macroeconomiche nazionali;

l) sia previsto che il piano di aggiustamento di riferimento concordato con la Commissione; tenga conto delle discipline dei singoli Stati membri, quale quella nazionale prevista dall'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243;

m) per quanto riguarda il sistema delle sanzioni, sia escluso il ricorso a sanzioni di carattere reputazionale e di condizionalità macroeconomica con la relativa sospensione dei finanziamenti erogati dall'Unione europea, e si esplorino meccanismi premianti di incentivo da accompagnarsi alle sanzioni stesse;

n) sia adeguatamente migliorata la procedura di sorveglianza sugli squilibri macroeconomici; in particolare, si segnali l'esigenza di rafforzare le possibili interazioni tra la sorveglianza macroeconomica e quella di bilancio, stabilire un maggiore coordinamento delle politiche economiche volte ad affrontare gli squilibri macroeconomici e, soprattutto, garantire un approccio maggiormente simmetrico nel trattamento di alcuni squilibri, come quelli relativi alla bilancia dei pagamenti, allo scopo di coglierne le implicazioni per il buon andamento dell'economia di tutta l'area dell'euro;

o) si verifichi la disponibilità degli altri Stati membri a sviluppare uno strumento comune che possa consentire di affrontare, con risorse europee anziché nazionali, in maniera più efficiente eventuali nuovi *shock* e supportare adeguatamente e in maniera paritaria le imprese europee, indipendentemente dai differenti margini di indebitamento dei singoli Paesi;

p) si proceda nei negoziati sulla revisione del quadro della *governance* economica tenendo conto anche delle discussioni in corso sul Piano industriale del *Green deal* e in particolare sulla riforma delle regole sugli aiuti di Stato (*Temporary Crisis and Transition Framework*), in modo da adottare una decisione complessiva e unitaria nonché da rendere più efficace l'azione europea, con riferimento al rafforzamento della competitività industriale dell'Unione, evitando il rischio di frammentare il mercato interno nonché di aumentare le divergenze socio-economiche tra gli Stati membri;

q) si affianchi al negoziato sulla riforma della *governance* il dibattito sulle garanzie che i singoli Stati possono porre in essere per promuovere la crescita degli investimenti, quali quelli relativi alla transizione ecologica e digitale, con particolare riferimento agli effetti sul debito, e si rappresenti l'esigenza di prevedere eventuali meccanismi di sostegno a tali garanzie con risorse europee;

r) sia avviata una riflessione ulteriore con le competenti istituzioni europee sulla necessità di superare un quadro di *governance* economica dell'Unione europea imperniato sul rispetto dei parametri del 3 per cento del *deficit* e del 60 per cento del debito che limitano il grado di autonomia

degli Stati membri e sia negoziato il ruolo della Commissione europea in modo da evitare una compressione dell'autonomia di bilancio degli Stati membri.

