

## RISOLUZIONE DELLA 5<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Programmazione economica, bilancio)

(Relatrice MENNUNI)

*approvata nella seduta del 7 dicembre 2023*

SULLA

**PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO RELATIVO AL COORDINAMENTO EFFICACE DELLE POLITICHE ECONOMICHE E ALLA SORVEGLIANZA DI BILANCIO MULTILATERALE E CHE ABROGA IL REGOLAMENTO (CE) N. 1466/97 DEL CONSIGLIO (COM(2023) 240 DEFINITIVO)**

**PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO RECANTE MODIFICA DEL REGOLAMENTO (CE) N. 1467/97 PER L'ACCELERAZIONE E IL CHIARIMENTO DELLE MODALITÀ DI ATTUAZIONE DELLA PROCEDURA PER I DISAVANZI ECCESSIVI (COM(2023) 241 DEFINITIVO)**

**PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL CONSIGLIO RECANTE MODIFICA DELLA DIRETTIVA 2011/85/UE DEL CONSIGLIO RELATIVA AI REQUISITI PER I QUADRI DI BILANCIO DEGLI STATI MEMBRI (COM(2023) 242 DEFINITIVO)**

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

Comunicata alla Presidenza il 14 dicembre 2023

La Commissione,

esaminate, ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento del Senato,

la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga e sostituisce il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio (COM(2023) 240 definitivo);

la proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (COM(2023) 241 definitivo);

la proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2011/85/UE del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri (COM(2023) 242 definitivo);

premesso che:

la Commissione europea il 26 aprile 2023 ha presentato le tre proposte legislative al fine di riformare il quadro di regole della *governance* economica dell'Unione europea, costituito essenzialmente dal quadro della politica di bilancio dell'Unione europea (Patto di stabilità e crescita e requisiti per i quadri di bilancio nazionali) e dalla procedura per gli squilibri macroeconomici, attuati nel contesto del Semestre europeo, nonché dal quadro per i programmi di assistenza finanziaria macroeconomica e che, in particolare:

1) la proposta di regolamento COM(2023) 240 (e allegati) che abroga e sostituisce il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche (regolamento che istituisce il Semestre europeo e il cosiddetto « braccio preventivo » del Patto di stabilità e crescita);

2) la proposta di regolamento del Consiglio COM(2023) 241 che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (nota come « braccio correttivo » del Patto di stabilità e crescita);

3) la proposta di direttiva del Consiglio COM(2023) 242 che modifica la direttiva 2011/85/UE del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri;

le proposte sono il risultato di un'ampia e articolata discussione - avviata più di tre anni fa e a cui ha partecipato, nelle sue diverse

fasi, anche il Parlamento italiano – sull’opportunità di riformare le regole economiche e di bilancio dell’Unione europea. Ciò allo scopo di migliorarne la comprensibilità e la trasparenza, adattarele al contesto macroeconomico e alle nuove priorità politiche perseguite dall’Unione europea, come le transizioni verde e digitale, nonché migliorare l’efficacia della loro attuazione;

a novembre 2022, vagliati i contributi presentati da una pluralità di soggetti, tra cui istituzioni dell’Unione europea, Governi e Parlamenti nazionali, cittadini, parti sociali, istituzioni non governative e mondo accademico, considerate le posizioni degli Stati membri e nel tentativo di favorire una convergenza tra di esse, la Commissione europea ha pubblicato una comunicazione (COM(2022) 583 definitivo) recante degli orientamenti di riforma, su cui sono proseguiti i negoziati tra gli Stati membri e la Commissione europea;

anche sulla base degli orientamenti della Commissione, il Consiglio Ecofin del 14 marzo 2023 ha fissato nelle proprie conclusioni alcune linee di convergenza per la riforma, segnalando al tempo stesso le questioni che necessitavano di ulteriori approfondimenti. Le conclusioni sono state approvate dal Consiglio europeo del 23 marzo;

la citata comunicazione della Commissione europea del 9 novembre 2022 sugli orientamenti per la riforma del quadro di *governance* economica dell’Unione europea è stata esaminata sia dalla Camera dei deputati sia dal Senato della Repubblica tra febbraio e marzo 2023;

alla Camera, la comunicazione è stata assegnata alla V Commissione (Bilancio), nonché alla XIV Commissione (Politiche dell’Unione europea), per l’espressione del parere. Analogamente, al Senato la comunicazione è stata assegnata alla 5<sup>a</sup> Commissione (Bilancio), nonché alla 4<sup>a</sup> Commissione (Politiche dell’Unione europea) per il relativo parere, ai sensi dell’articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento del Senato;

al termine del ciclo di audizioni, la V Commissione della Camera, preso atto del parere favorevole con condizioni approvato dalla XIV Commissione, ha adottato, in data 8 marzo 2023, un documento finale, mentre la 5<sup>a</sup> Commissione del Senato ha adottato, in data 9 marzo 2023, una risoluzione;

ritenuto che:

la proposta della Commissione rappresenta 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 – pur attribuendo alla Commissione stessa ampi poteri tecnico-discrezio-

nali e una notevole influenza sulle metodologie di fissazione di scenari e traiettorie;

tale proposta riconosce, nella sua formale premessa, 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 possono essere né definite puntualmente per tutte le possibili circostanze, né basate unicamente su criteri numerici; sarebbe, invece, necessario assicurare adeguati margini di adattamento, Stato per Stato, che rendano più effettiva la loro applicazione;

alla dichiarata maggiore flessibilità delle regole – che prevedono in alcuni casi l'apertura automatica di una procedura di infrazione in chiave sanzionatoria – corrisponde una maggiore discrezionalità delle istituzioni europee chiamate ad applicarle, profilo da valutare con estrema attenzione. In particolare, bisogna considerare la natura della proposta, che introduce un ruolo diverso e rafforzato dell'analisi di sostenibilità, che a sua volta riproduce alcune delle problematiche legate alla stima della crescita del « prodotto potenziale »;

in effetti, la Commissione europea propone inizialmente una traiettoria tecnica per indicare agli Stati membri un sentiero di consolidamento fiscale; ciò si traduce in un percorso di contenimento, in termini reali, della spesa primaria netta, mirato prioritariamente ad una graduale riduzione del debito in rapporto al prodotto interno lordo (PIL). Qualora tale traiettoria fosse considerata 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 la traiettoria predisposta da quest'ultima, potrebbe configurarsi, piuttosto, un rafforzamento accentuativo dei poteri di indirizzo delle politiche economiche e di consolidamento fiscale da parte della Commissione – all'interno di multipli e decisivi rapporti « bilaterali », ancorché poi recepiti dal Consiglio a cui spetta l'approvazione del piano. In questa prima fase appare invece più opportuno che la Commissione si limiti a fissare linee guida di carattere più generale e non direttive eccessivamente specifiche, fortemente « modellate » su metodologie tecnico-economiche – per i singoli Stati; e ciò similmente a quanto avviene attualmente per l'analisi annuale della crescita, anche al fine di non interferire nei rapporti istituzionali Governo-Parlamento ai fini della 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, il percorso di aggiustamento di riferimento; la DSA risulta molto sensibile alle ipotesi sottostanti e occorre porre particolare attenzione nel comunicare gli esiti dell'esercizio, nonché al « potere di segnalazione », ai mercati finanziari, in cui questo « accertamento »

preliminare si risolve – alla stregua di una sorta di *rating* ufficiale, potenzialmente condizionante, a priori, a prescindere cioè dai successivi sforzi di aggiustamento poi concordati con la Commissione, il grado di accesso al mercato dei singoli Stati membri nel collocamento del rispettivo debito pubblico;

la proposta, inoltre, non prevede un ambizioso trattamento differenziato delle spese di investimento coerenti con le priorità e le esigenze di sviluppo normativamente stabilite nella stessa sede europea, in particolare la transizione ecologica e digitale; occorre, poi, approfondire il trattamento delle spese di carattere sociale, la cui inclusione nell'aggregato unico di riferimento rischia di acuire le differenze fra i singoli Stati quanto allo svolgimento di effettive politiche di coesione sociale o, comunque, anticicliche – a fronte di una serie di asimmetrie strutturali già note e che si appuntano sulle divergenze manifeste di spazio di manovra fiscale consentito ai vari Stati;

per quanto riguarda il sistema delle sanzioni, previsto per gli stati membri che sono già in procedura di infrazione e non hanno posto in essere azioni correttive efficaci, potrebbero opportunamente essere esplorati meccanismi premianti di incentivo da accompagnarsi alle sanzioni stesse – anche tenendo in maggior conto la concreta fase del ciclo economico dei singoli Stati. La previsione di una più automatica procedura di infrazione per il mancato rispetto, anche solo parziale, del « percorso » concordato tra Stato e Commissione e approvato dal Consiglio, rischia di essere eccessivamente afflittiva, perché potrebbero pregiudicare la realizzazione di obiettivi di investimento, e più in generale di crescita (socialmente) sostenibile, dichiarati sempre in sede europea;

ciò in un quadro nel quale, comunque, non viene sufficientemente chiarita, sul piano normativo (in particolare sul punto della rigidità degli obiettivi e parametri concordati e della loro ri-negozialità alla luce del criterio *rebus sic stantibus*, cioè di non irrilevanti ed oggettive circostanze mutate circa le condizioni della crescita in un singolo Stato), la procedura di sorveglianza sugli squilibri macroeconomici, sebbene vi sia una evidente interconnessione tra questi ultimi e la disciplina del bilancio;

sono stati affrontati in plurimi contesti istituzionali i nodi relativi alla difficoltà di ricorrere alla revisione dei Trattati e il percorso di riforma proposto dalla Commissione non prevede una modifica degli stessi; ed infatti, ci si limita ad un intervento sul diritto derivato e sull'attuazione delle regole. Tuttavia, anche con la presente visione riduzionistica, giustificata in nome di una non ben chiarita celerità di decisione (vista proprio la quasi contestuale proposta di riforma del Trattato fondamentale, col quale sarebbe stato opportuno coordinare, a ragione veduta, la disciplina ora in esame), i dissidi tra i Paesi fondatori dell'Unione europea risultano permanere e si manifestano come complessi da comporre;

si prende atto, nella prospettazione della bozza di riforma, del ritmo irrealistico di riduzione del debito pubblico richiesto secondo la regola dell'1/20 all'anno della quota che ecceda il limite del 60 per cento; tuttavia, in modo non del tutto coerente, la riforma viene impostata per correggere gli squilibri economici e le divergenze tra gli Stati membri (cioè, divergenze macroeconomiche e di competitività che eccedono l'aspetto dell'esclusiva dimensione del disavanzo annuale e del debito pubblico in rapporto al PIL), attraverso la quasi esclusiva preservazione della « solidità » delle finanze pubbliche, in un'ottica di più intensa sorveglianza fiscale esercitata dalla Commissione europea;

in tale ambito, la Commissione sembrerebbe acquistare, a scapito del Consiglio, maggiore discrezionalità regolatoria, autorizzatoria e negoziale;

in particolare, nei Paesi dell'area euro si è registrata una bassa crescita e a fronte della stessa, senza interrogarsi sulle effettive cause di tale fenomeno (legato, secondo la più diffusa critica economica, al perseguimento di un'economia orientata principalmente all'esportazione), l'attenzione si è appuntata sull'esigenza di dare priorità ad una composizione della spesa pubblica che aumenti « la crescita e la resilienza » (sia pure in compresenza di un costante consolidamento fiscale); tale obiettivo enfatico discenderebbe dal perseguire riforme ed investimenti in ambito di transizione verde e digitale, difesa e sicurezza energetica. Tuttavia, una simile scelta di politica industriale, *one size fits all*, non considera la specializzazione produttiva in generale, e segnatamente di natura economico-industriale, venutasi a creare nell'Unione (in opposto alla voluta « convergenza » ed alla efficienza allocativa enunciata dagli articoli 119 e 120 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea - TFUE); e ciò non si armonizza con l'intento semplificatorio, solo teoricamente improntato alle esigenze di ciascun Stato-membro, che si vorrebbe imprimere alla riforma;

emerge che la Commissione, prendendo a riferimento l'esperienza dei Piano nazionale di ripresa e resilienza, propone di delineare piani strutturali nazionali di bilancio 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; tale approccio alla dinamica della spesa accresce solo in parte gli investimenti sull'autonoma capacità produttiva dei paesi dell'Unione, e, per altro verso, rischia di ripercuotersi in modo consistente sulla spesa corrente. Nel complesso, dati i settori di politiche industriale « prioritari » a livello unionale, si trascura il rischio di una complessiva dipendenza tecnologica dalle importazioni da aree e Paesi notevolmente più competitivi in tali stessi settori. Per contro, si rischia che vengano depotenziati, in modo esiziale, gli indispensabili interventi di spesa corrente, (peraltro inscindibilmente legata alla gestione ed alla manutenzione delle stesse infrastrutture e unità produttive che dovrebbero essere incrementate, problema già anticipato dalla « filosofia » cui è ispirato il *Next Generation EU*-Piano nazionale di ripresa e resilienza):

con evidente prevedibilità, da tali scelte unite al consolidamento fiscale considerato comunque prioritario, risulterebbero ulteriormente limitati i servizi essenziali resi ai cittadini, costituzionalmente previsti come pubblici e a fruizione universale, quali sanità, trasporti, scuola, manutenzione del territorio e del patrimonio di infrastrutture, protezione civile, viabilità, pubblica sicurezza ecc.;

deve essere considerato centrale nella presente valutazione, in un'ottica di sostenibilità del debito che dovrebbe generare crescita sostenibile ed inclusiva, che non si debba e non si possa incorrere in una riedizione dell'idea di « austerità espansiva »; purtroppo l'esperienza della zona euro, ha per contro chiarito che la crescita è a lungo scomparsa e il debito in rapporto al PIL è aumentato. E ciò, in base a notori dati relativi a tutti i Paesi dell'eurozona, pur al netto dell'emergenza pandemica;

in tale quadro, quindi su presupposti come l'analisi di sostenibilità del rispettivo debito pubblico e dell'incentivazione normativa solo di specifiche e rigide linee di politica industriale settoriale, non appare consequenziale, come mezzo idoneo al fine di perseguire un'adeguata crescita (finora mancata), la previsione secondo cui ciascuno Stato membro debba stipulare un accordo entro linee guida precise afferente il piano strutturale nazionale di bilancio a medio termine che, appunto, sia strumentale a conseguire il principale, se non unico, obiettivo di una stabile decrescita del debito pubblico in rapporto al PIL;

la sorveglianza dei piani nazionali, come s'è visto, si fonda essenzialmente sull'indicatore della « spesa pubblica primaria netta » declinato in tassi di crescita (nominale e avulsa dalla considerazione del livello di inflazione, nonché, ancor più, dalle sue cause) annualmente invalicabili; in caso di loro violazione, è inoltre prevista, in contrasto con la dichiarata maggior flessibilità fiscale, l'automatica attivazione della procedura di infrazione per debito eccessivo;

alla luce di stime formulate da enti indipendenti, si evince che – per uno Stato come l'Italia, considerato, fin dalle prime simulazioni della metodologia che si intende adottare, ad elevato rischio di sostenibilità del debito pubblico – il livello di consolidamento fiscale potrebbe essere difficilmente sostenibile ed avverso ad un'adeguata crescita;

rispetto all'enfaticizzato concetto di *ownership* dei piani da parte dei Paesi, in base all'« *assessment framework* » stabilito dalla Commissione, le procedure di *deficit* o debito eccessivo saranno comunque attivabili; questa struttura normativa e valutativa accentrata risulta essere la negazione in termini dell'affermazione per cui in ogni Stato permanga la disponibilità dei propri interessi fondamentali sociali, economici, fiscali – concetto di *ownership* correttamente inteso, secondo la comune interpretazione *ex bona fide* risultante dal principio di ragionevolezza e proporzionalità e dallo stesso diritto internazionale dei trattati;

aggiuntivamente, e non secondariamente, allo stato, nella proposta della Commissione europea, non è previsto un criterio di esenzione degli investimenti pubblici, o anche solo di determinate tipologie degli stessi, in funzione del concreto ciclo economico di uno Stato-membro, dal calcolo del disavanzo annuale; rimane tutt'ora disatteso, pur in sede di una riforma che avrebbe dovuto nascere da una meditata esperienza sugli errori e sulle divergenze finora registrati, quanto previsto espressamente dall'articolo 126, paragrafo 3, seconda parte, del TFUE;

preso atto del fatto che:

il Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023 potrebbe approvare l'approccio generale sulla riforma della *governance* economica dell'Unione europea che potrebbe anche informare il Consiglio europeo del 14 e 15 dicembre 2023;

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 meglio chiariti i contenuti e le effettive modalità di definizione della traiettoria tecnica, finalizzata a guidare il dialogo con gli Stati membri per l'individuazione del percorso di contenimento dell'aggregato di spesa e la relativa diminuzione del rapporto debito/PIL, prevedendo, inoltre, che l'individuazione delle modalità di attuazione del piano spettino al Governo e al Parlamento dello Stato membro;

b) sia previsto che il piano strutturale e di bilancio a medio termine privilegi, in modo riscontrabile ed eventualmente apportando trasparenti modifiche, un approccio favorevole alla crescita economica, incentivando gli investimenti in modo da favorire la riduzione del rapporto debito/PIL attraverso politiche atte ad aumentare il denominatore (e non soltanto a ridurre il numeratore di tale rapporto). Siano conciliate le esigenze di una graduale e realistica riduzione del debito con la previsione di adeguati spazi fiscali per le politiche di stabilizzazione del ciclo economico e per le politiche strutturali di supporto alla crescita economica e allo sviluppo duraturo, nell'equilibrio di medio e lungo termine della bilancia dei pagamenti (come prescrive, infine, l'articolo 119, paragrafo 3 del TFUE). Siano previsti adeguati strumenti che preservino e incentivino gli investimenti pubblici per la sicurezza, la difesa e per i programmi di interesse europeo finanziati con risorse nazionali;

c) sia previsto un costante ed effettivo coinvolgimento negoziale, come tale quindi preventivo, degli Stati membri, anche nella fase di determinazione dei criteri sottostanti l'elaborazione 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, oltre a quella già prevista nelle proposte di Regolamento; quest'ultima implica anche, non secondariamente, la previsione di flessibilità successiva (all'accordo iniziale), attivabile in base a circostanze oggettive sopravvenute rilevanti, che incidano sulla congiuntura economica di ciascun Stato-membro;

*d)* 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, pur nel rispetto dell'uguaglianza di trattamenti tra Paesi membri, sia concordata tra la Commissione europea e questi ultimi sulla base di una chiara e trasparente evidenza empirica e di argomenti tecnici ampiamente condivisi ed univoci, per tenere conto altresì degli effetti, realisticamente stimati, delle riforme strutturali sul potenziale di crescita. Anche la metodologia per la quantificazione dell'impatto di riforme e investimenti sulla crescita di medio periodo deve essere il frutto di un confronto che dovrà definire delle linee condivise;

*e)* siano previsti trattamenti differenziati per alcune tipologie di spese per investimenti, fra cui quelle legate alle esigenze di difesa e alle spese per investimenti nazionali correlati a programmi di investimenti europei, ed in particolare gli interventi finanziati dai prestiti del PNRR;

*f)* 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;

*g)* si calibri l'eventuale introduzione di parametri di riduzione del debito e del *deficit* da conseguire una volta completato il processo di aggiustamento basato sulla DSA in modo tale da evitare che tali parametri si trasformino in ulteriori stringenti regole che complichino eccessivamente la *governance* economica e limitino in maniera eccessiva le politiche di bilancio dei Paesi europei;

*h)* in caso di mancata intesa a livello europeo entro la fine del 2023, si sostenga, laddove ricorrano le condizioni, la proroga della clausola di salvaguardia generale del Patto in attesa di una proposta che ottenga il consenso degli Stati membri.





