



Relazione

ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge n. 234/2012

Oggetto dell'atto:

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 e Allegati della Proposta.

- **Codice della proposta:** COM(2023) 240 *final* del 26/04/2023
- **Codice interistituzionale:** 2023/0138 (COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Premessa: finalità e contesto

Il Patto di Stabilità e Crescita (PSC) è stato introdotto nel 1997 al fine di promuovere la disciplina di bilancio e assicurare la stabilità macroeconomica tra i Paesi dell'Unione europea (UE). Il PSC ha vissuto alterne vicende nella sua applicazione, per la sua rigidità eccessiva e la mancanza di adeguata flessibilità nelle prescrizioni sulla politica fiscale. L'esigenza di assicurare la riduzione del debito pubblico ha portato nel tempo a diversi interventi, tra cui l'approvazione di un insieme di misure di diritto derivato, i cc.dd. "Six Pack" e "Two Pack" a discapito dell'attenzione verso la crescita e gli investimenti pubblici.

La formulazione delle regole ha portato spesso a perseguire politiche di bilancio pro-cicliche. In questo contesto è maturato un lungo dibattito su una possibile riforma del PSC che ha portato la Commissione europea a pubblicare, lo scorso 26 aprile, un pacchetto legislativo di riforme del quadro di bilancio dell'Unione europea. Il pacchetto legislativo mira a rendere il framework della governance europea più semplice, trasparente ed efficace, ad aumentare il livello di titolarità nazionale, a ridurre il debito pubblico in modo realistico, graduale e sostenibile e a migliorare quindi il rispetto delle regole.

Questo pacchetto di proposte legislative - formulate sulla scia degli orientamenti della Commissione per una riforma del quadro di governance economica dell'Unione europea del 9 novembre 2022 e delle Conclusioni del Consiglio dello scorso 14 marzo - comprende una proposta di Regolamento che sostituisce il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio (c.d. braccio preventivo del PSC), una proposta di modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio (c.d. braccio correttivo del PSC), nonché una proposta di modifica della direttiva 2011/85/UE del Consiglio, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio nazionali.

In particolare, la proposta di revisione del c.d. braccio preventivo del PSC istituisce una

programmazione a medio termine per promuovere la sostenibilità fiscale e la crescita economica. Essa prevede, infatti, che gli Stati membri raggiungano l'obiettivo della sostenibilità del debito tramite piani di bilancio e strutturali nazionali di medio termine con percorsi di consolidamento fiscale differenziati in base alle caratteristiche specifiche di ciascun Paese. Tali piani devono garantire, in particolare, un disavanzo nominale in rapporto al PIL stabilmente al di sotto del 3% e per i Paesi con debito superiore al 60 % del PIL, una traiettoria plausibilmente discendente del rapporto debito/PIL da assicurare nei dieci anni successivi al percorso di aggiustamento. Il percorso discendente del rapporto debito/PIL viene perseguito operativamente attraverso una regola della spesa, ossia l'imposizione di un limite annuale alla crescita della spesa netta, definita come la spesa pubblica al netto della spesa per interessi, delle misure discrezionali in materia di entrate e delle altre variabili di bilancio che sfuggono al controllo del Governo. Il piano ha una durata di quattro anni. Il periodo di aggiustamento fiscale a cui si riferisce può essere esteso sino a ulteriori tre anni a fronte dell'attuazione di riforme e investimenti che contribuiscano a garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche e la crescita economica, rispondano alle raccomandazioni specifiche per il paese e perseguano gli obiettivi comuni europei (tra cui la sicurezza e la difesa comune).

A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

La proposta rispetta il principio di attribuzione, di cui all'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea (TUE), in virtù del quale l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei Trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Si ricorda infatti che, a norma dell'articolo 5 del TUE, gli Stati membri coordinano le loro politiche economiche nell'ambito dell'Unione e, a tal fine, il Consiglio adotta delle misure, in particolare gli indirizzi di massima.

La base giuridica è correttamente individuata nell'articolo 121, paragrafo 6, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Com'è noto, obiettivo principale dell'articolo 121 del TFUE è il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri in considerazione delle loro interdipendenze.

La proposta di regolamento in oggetto è fondata sulla stessa base giuridica del regolamento che mira a sostituire – il vigente regolamento (CE) n. 1466/97 - riconoscendosi la medesima finalità, ovvero assicurare il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri e la loro sorveglianza di bilancio multilaterale, con l'obiettivo di garantire il rispetto dei seguenti principi: prezzi stabili, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane, nonché una bilancia dei pagamenti sostenibile.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

La proposta rispetta il principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5 del TUE in quanto il suo obiettivo, ovvero garantire il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri e la loro sorveglianza di bilancio multilaterale, non può essere conseguito in modo soddisfacente dagli Stati membri e può essere conseguito meglio a livello di Unione.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

La proposta rispetta il principio di proporzionalità di cui all'articolo 5 del TUE in quanto si limita a quanto necessario per conseguire i suoi obiettivi, ovvero il coordinamento delle politiche economiche nazionali. Nello specifico, la gestione della politica fiscale e la composizione del bilancio, nel rispetto del tetto di spesa funzionale a migliorare la sostenibilità del debito pubblico, restano nell'ambito delle competenze degli Stati membri.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

La proposta della Commissione prende atto delle critiche mosse nel corso degli anni all'attuale formulazione del braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita (tra le quali, la prociclicità della politica fiscale, la scarsa titolarità nazionale delle regole, l'eccessiva complessità e incapacità di produrre una credibile riduzione dei debiti pubblici sostenendo al contempo gli investimenti e la crescita) e della necessità di adeguare il Patto al nuovo contesto macroeconomico e finanziario emerso a seguito della crisi pandemica, dello shock energetico e delle conseguenze dell'invasione russa dell'Ucraina. Si evidenzia come vi siano delle criticità da affrontare in sede di negoziato, relative, in particolare: i) alla mancanza di un trattamento preferenziale per gli investimenti pubblici e le spese indicate come prioritarie a livello europeo, e segnatamente le spese legate all'attuazione del Piano di ripresa e resilienza; ii) alla necessità di un rafforzamento della titolarità nazionale rispetto al ruolo della "traiettoria tecnica" indicata dalla Commissione Europea all'inizio del processo di programmazione di bilancio.

Un elemento da attenzionare, in corso di approfondimento giuridico in sede di negoziato, è che alcuni aspetti della riforma sono dettagliati negli allegati al regolamento, e in particolare che gli Allegati dal II al VII sono modificabili tramite atti delegati della Commissione.

Il progetto è di urgenza. A fine 2023 è prevista la disattivazione della clausola di salvaguardia del Patto di Stabilità e Crescita attivata nel 2020 in risposta all'emergenza pandemica e che ha sospeso il rispetto del sentiero di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine, pur rimanendo garantita la sostenibilità di medio termine del debito pubblico. A partire dal 2024 tornerebbero in pieno vigore le regole del braccio preventivo, imponendo un consolidamento fiscale eccessivamente restrittivo in questa fase di incertezza e ripresa economica.

È bene segnalare, che la piena operatività della nuova normativa, qualora approvata, richiederà un processo intenso di adeguamento della normativa nazionale (si veda al riguardo la successiva Tabella di corrispondenza), inclusa la necessità di assicurare coerenza tra i tempi della nuova disciplina e le esigenze dettate dalle procedure nazionali sulla programmazione economica. In tale prospettiva, sarebbe auspicabile che i tempi e le modalità di entrata in vigore risultassero adeguati per il successivo adeguamento del framework nazionale.

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Le finalità del progetto si ritengono conformi all'interesse nazionale, in quanto cercano di coniugare la sostenibilità del debito pubblico con la crescita economica. La proposta adotta

un'ottica di medio periodo: la riduzione del debito pubblico è un obiettivo da conseguire su un orizzonte pluriennale di quattro anni, estendibile fino a sette nel caso di riforme strutturali e investimenti funzionali alla crescita sostenibile e inclusiva.

Le disposizioni contenute nel progetto sono tuttavia migliorabili; uno degli obiettivi del negoziato è concordare un sistema di regole che preveda spazi di bilancio adeguati agli investimenti pubblici e, in particolare, alle spese relative ai programmi concordati a livello europeo quali i fondi della Recovery and Resilience Facility - RRF.

3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

Rispetto alle tempistiche di approvazione, per quanto le posizioni dei Paesi divergano ancora tra loro su diversi elementi, l'auspicio generale, ribadito anche nel corso dell'Ecofin del 16 giugno, è che venga raggiunto un accordo entro la fine del 2023.

La base giuridica della proposta di regolamento in oggetto è l'articolo 121.6 del TFUE. Per la sua adozione, quindi, verrà seguita la procedura legislativa ordinaria di co-decisione, al fine di giungere a una posizione comune da parte del Consiglio e del Parlamento europeo. A tal fine, è necessario il raggiungimento della maggioranza qualificata in Consiglio e della maggioranza semplice nel Parlamento Europeo (l'approvazione, legata all'esito del negoziato, è prevista in autunno). Va a ogni modo segnalato l'orientamento delle Presidenze di turno si procedere secondo una logica "pacchetto" che interessi tutte e tre le proposte legislative di riforma del framework fiscale.

Con riferimento allo sviluppo dei lavori in Consiglio, la precedente Presidenza di turno svedese, d'intesa con la successiva Presidenza spagnola, ha deciso di discutere il pacchetto legislativo all'interno del Comitato dei Consiglieri Finanziari (FICO), le cui riunioni sono iniziate a maggio e sono ancora in corso. La Commissione ha presentato per la prima volta la sua proposta legislativa davanti ai Ministri delle Finanze nel corso della riunione ECOFIN dello scorso 16 giugno. Gli Stati membri tra la fine di maggio e la prima metà di giugno hanno presentato le loro proposte preliminari di emendamento alla bozza di testo legislativo proposto dalla Commissione.

Rispetto alla proposta della Commissione, l'Italia ha rilevato criticità soprattutto relativamente ai seguenti aspetti. Il primo è la mancanza di un trattamento preferenziale per gli investimenti pubblici e per le spese indicate come prioritarie a livello europeo (tra cui quelle finanziate all'interno del Next Generation EU e quelle finalizzate alla transizione digitale e climatica). Un ulteriore aspetto riguarda la necessità di assicurare la titolarità nazionale sin dall'inizio del processo di definizione dei Piani e della programmazione di bilancio, evitando un ruolo troppo invasivo delle traiettorie tecniche indicate dalla Commissione europea. Favorendo invece un miglior dialogo con la Commissione, il sistema godrebbe di maggiore flessibilità e, di conseguenza, assicurerebbe un ruolo anticiclico della politica di bilancio. Gli emendamenti presentati hanno, in particolare, preso in considerazione e valorizzato queste considerazioni.

C. Valutazione d'impatto

1. Impatto finanziario

La proposta di regolamento, sulla base delle informazioni al momento disponibili, non dovrebbe determinare oneri diretti a carico dei bilanci pubblici nazionali. Tuttavia, una valutazione d'impatto più compiuta potrà essere effettuata nella fase di adeguamento del quadro normativo interno, quando saranno più evidenti i riflessi sui bilanci degli enti della PA coinvolti nelle attività di programmazione economico finanziaria e sulle relative procedure. In particolare, non possono escludersi oneri indiretti (maggiori fabbisogni di personale, costi di adeguamento dei sistemi informativi e gestionali, più elevate spese di funzionamento, ecc.) anche in ragione dell'urgenza che connota la proposta in oggetto e della necessità di darvi quanto prima attuazione al termine della procedura legislativa in sede europea.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

Le modifiche che si propongono a livello sovranazionale richiedono un adeguamento del quadro normativo contabile interno al fine di allineare i contenuti e le procedure del ciclo di programmazione economico finanziaria degli enti della PA alle nuove regole di governance economica. Noti tutti gli elementi del nuovo framework, andrebbe altresì valutata l'opportunità di adeguare le altre norme che definiscono i vincoli di finanza pubblica, incluse quelle di rango costituzionale, ad esempio in termini di equilibrio di bilancio, di modalità delle coperture finanziarie e di contenimento della spesa.

In particolare, il nuovo quadro di regole europee potrebbe richiedere integrazioni o modifiche sia alla legge rinforzata n. 243 del 2012 sia alla legge n. 196 del 2009. Appare altresì opportuna una valutazione rispetto ad alcune delle modifiche introdotte con la legge costituzionale n. 1 del 2012 agli articoli 81 e 97 della Costituzione.

3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

L'applicazione delle nuove disposizioni potrà produrre effetti sui bilanci degli enti territoriali tali da valutare l'opportunità di modificare l'attuale disciplina del concorso agli obiettivi di finanza pubblica da parte di tali enti, con conseguenti interventi di modifica della Legge n. 243/2012. Nelle more della definizione della nuova cornice legislativa, sarà necessario approfondire come per gli enti territoriali si possa conciliare la nuova regola di limitazione della spesa pubblica con le sentenze della Corte Costituzionale n. 247/2017 e n. 101/2018 che precludono allo Stato di limitare l'utilizzo degli avanzi di amministrazione da parte dei predetti enti. È necessario inoltre approfondire l'effettiva possibilità di individuare le entrate di carattere discrezionale (discretionary revenue measures – DRM) per gli enti territoriali e, in generale, per le Pubbliche Amministrazioni dotate di bilancio autonomo, diverse dallo Stato.

4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

Si veda quanto indicato nella sezione 1.

5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

La proposta potrebbe avere effetti indiretti sulle attività di cittadini e imprese. Lo scopo auspicato di ridurre in modo graduale e sostenibile l'elevato debito pubblico, anche rafforzando la titolarità nazionale nella definizione dei percorsi di aggiustamento di bilancio, si tradurrebbe in un miglioramento del clima di fiducia economica e in minori costi di finanziamento per il debito pubblico.

Altro

La proposta in esame nella sua versione originale è suscettibile di essere modificata nel corso del negoziato nell'ambito delle competenti sedi istituzionali comunitarie.



Tabella di corrispondenza ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 234/2012

(D.P.C.M. 17marzo 2015)

Oggetto dell'atto:

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 e Allegati della Proposta

- **Codice della proposta:** COM (2023) 240 final del 26/04/2023
- **Codice interistituzionale:** 2023/0138 (COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero dell'Economia e delle Finanze

Disposizione del progetto di atto legislativo dell'Unione europea (articolo e paragrafo)	Norma nazionale vigente (norma primaria e secondaria)	Commento (natura primaria o secondaria della norma, competenza ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, eventuali oneri finanziari, impatto sull'ordinamento nazionale, oneri amministrativi aggiuntivi, amministrazioni coinvolte, eventuale necessità di intervento normativo di natura primaria o secondaria)
Capo I "Oggetto e definizioni":		
Art. 2	Art. 2 della L. 243/2012 e conseguenti disposizioni; art. 7 della L. 196/2009 e conseguenti disposizioni.	L'introduzione di talune definizioni (fra cui 5. " <i>piano strutturale nazionale di bilancio a medio termine</i> " e 6. " <i>relazione annuale sui progressi compiuti</i> ") potrebbe richiedere integrazioni o modifiche sia alla L. rinforzata 243/2012 sia alla L. 196/2009.
Capo II "Semestre europeo"		
Artt. 3-4	Art. 9 della L. 196/2009	Al momento non si ravvisano necessità di adeguamento della disciplina nazionale.
Capo III "La traiettoria tecnica"		
Artt. 5-6-7-8	Non presente. Tuttavia, la legge 243/2012 all'art. 5 disciplina la regola di spesa	Al momento non si ravvisano necessità di adeguamento della disciplina nazionale, in quanto l'articolo rimanda la definizione della regola alla normativa europea
Capo IV "Piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine"		

Artt. 9-10	Non presente	Le nuove disposizioni richiederanno modifiche e integrazioni alle disposizioni sui rapporti con l'UE in tema di finanza pubblica e sui documenti di programmazione (DEF e NADEF) in particolare agli artt. 9, 10 e 10-bis della L. 196/2009.
Art. 11	Non presente	Le nuove disposizioni richiederanno modifiche alla normativa di contabilità e finanza pubblica, in particolare agli artt. 9, 10, 10-bis e 22-bis della L. 196/2009. Da valutare eventuali modifiche dell'orizzonte temporale dei bilanci degli enti PA (di cui all'art. 21 della L. 196/2009, all'art. 15 della L. 243/2012, al D.Lgs. 91/2011, agli articoli 10, 36 e 39 del D.Lgs 118/2011, e agli articoli 114 e 151 del D.lgs. n. 267 del 2000).
Art. 12-13	Non presente	Le nuove disposizioni richiederanno modifiche in particolare agli artt. 10 e 10-bis della L. 196/2009.
Art. 14	Non presente	Da valutare eventuali integrazioni alla L. 196/2009 al fine di prevedere la possibilità di presentazione del Piano riveduto ai sensi dell'art. 14(1).
Artt. 15-16	Non presente	Al momento non si ravvisano necessità di adeguamento della disciplina nazionale.
Artt. 17-18-19	Art 10-bis, co. 1 della L. 196/2009	Da valutare eventuali integrazioni alla L. 196/2009.
Capo V "Attuazione dei piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine"		
Art. 20	Non presente	Le nuove disposizioni richiederanno modifiche e integrazioni alle norme sui rapporti con l'UE in tema di finanza pubblica e sui documenti di programmazione (DEF e NADEF) di cui, in particolare, agli artt. 9, 10 e 10-bis della L. 196/2009.

Art. 21	Non presente	Le nuove disposizioni potrebbero richiedere modifiche e integrazioni in particolare agli artt. 10 e 10- <i>bis</i> della L. 196/2009. .
Art. 22	Art. 18 della L. 243/2012 Art. 10-ter della L. 196/2009	Da valutare eventuali integrazioni in particolare all'art. 18 della L. 243/2012 e all'art. 10-ter della L. 196/2009 sulle funzioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio in materia di monitoraggio.
Art. 23	Non presente	Da valutare eventuali integrazioni in particolare agli artt. 7 e 8 della L. 243/2012 e all'art. 10- <i>bis</i> della L. 196/2009.
Artt. 24-25	Non presente	Da valutare eventuali integrazioni in particolare all'art. 6 della L. 243/2012 sugli eventi eccezionali e conseguenti modifiche agli artt. 10, co.5- <i>bis</i> e 10- <i>bis</i> , co. 6 della L. 196/2009.
Capo VI "Dialogo economico"		
Artt. 26-27-28-29	Non presente	Al momento non si ravvisano necessità di adeguamento della disciplina nazionale.
Capo VII "Interazione con il Regolamento (UE) n. 1176/2011"		
Art. 30	Non presente	Da valutare eventuali integrazioni alla L. 196/2009 al fine di prevedere modalità e tempistiche di presentazione del Piano riveduto nel caso di avvio di una procedura per squilibri eccessivi a norma del Reg. UE n. 1176/2001.
Capo VIII "Interazione con il Regolamento (UE) n. 472/2013"		
Art. 31	Non presente	Al momento non si ravvisano necessità di adeguamento della disciplina nazionale.
Capo IX "Delega di potere"		
Art. 32-33	Non presente	Al momento non si ravvisano necessità di adeguamento della disciplina nazionale.
Capo X "Disposizioni comuni"		
Art. 34-35-36	Non presente	Al momento non si ravvisano necessità di adeguamento della disciplina nazionale.

Art. 37	Disposizioni varie nella L. 196/2009, nella L. 243/2012 e artt. 81 e 97 della Costituzione.	L'abrogazione del Reg. (CE) n. 1466/97 potrebbe richiedere integrazioni o modifiche sia alla L. rinforzata 243/2012 sia alla L. 196/2009, che ne hanno incorporato alcune definizioni (fra cui Sez. 1- <i>bis</i> , art. 2- <i>bis</i> "Obiettivi di bilancio a medio termine" e Sez. 2 sui "Programmi di stabilità" del vigente Reg. 1466/1997) e le relative procedure in materia di programmazione economica. Appare altresì opportuna una valutazione della disciplina di cui alla Proposta in oggetto rispetto ad alcune delle modifiche introdotte con la legge costituzionale n. 1 del 2012.
ALLEGATI della Proposta		
Allegato I	Non presente	Al momento non si ravvisano necessità di adeguamento della disciplina nazionale.
Allegati II, III e IV	Non presente	Gli allegati che elencano le informazioni da fornire nei piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine, nelle relazioni annuali sui progressi compiuti e che indicano il funzionamento del conto di controllo, richiederanno modifiche e integrazioni in particolare alle disposizioni di cui agli artt. 10 e 10- <i>bis</i> della L. 196/2009.
Allegati dal V al VII	Non presente	Al momento non si ravvisano necessità di adeguamento della disciplina nazionale.