



Relazione

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

Oggetto dell'atto:

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

- **Codice della proposta:** COM (2023) 241 final del 26/04/2023
- **Codice interistituzionale:** 2023/0137 (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 durante la sua applicazione si è mostrato eccessivamente rigido nelle prescrizioni sulla politica fiscale, pur non riuscendo a garantire una sufficiente riduzione dei livelli di debito. Inoltre, ha portato a perseguire politiche di bilancio pro-cicliche, oltre al non essere riuscito ad incentivare sufficientemente la crescita economica e gli investimenti.

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'UE. Il pacchetto legislativo mira a rendere il framework della governance economica 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 concreto delle regole.

Questo pacchetto di proposte legislative - formulate sulla scia degli orientamenti della Commissione per la riforma della governance economica dell'UE del 9 novembre 2022 e delle Conclusioni del Consiglio dello scorso 14 marzo - comprende una proposta di regolamento che sostituisce integralmente 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.

Il nuovo impianto normativo del PSC si basa su una programmazione di medio periodo, tramite la definizione di piani di bilancio e strutturali nazionali pluriennali che prevedano percorsi di consolidamento fiscale differenziati sulla base delle caratteristiche specifiche di ciascun Paese. Tali piani devono garantire un disavanzo nominale in rapporto al PIL stabilmente al di sotto del 3% e una traiettoria plausibilmente discendente del rapporto debito/PIL nei dieci anni successivi al

percorso di aggiustamento. Il rispetto del percorso di consolidamento viene monitorato attraverso un unico indicatore operativo di spesa lungo l'intero orizzonte del piano.

Si ricorda che il braccio correttivo del PSC rende operative le disposizioni dell'art. 126 del TFUE, identificando e correggendo i deficit eccessivi sulla base di due criteri, ovvero (i) in caso di deficit nominale al di sopra del 3% del PIL oppure (ii) in caso di debito pubblico superiore al 60% del PIL a meno che detto rapporto non si stia riducendo in misura sufficiente e non si avvicini al valore di riferimento con ritmo adeguato. Quest'ultimo criterio di riduzione è attualmente definito dalla c.d. "regola del debito", cioè la regola in base alla quale l'eccesso del valore del rapporto debito/PIL rispetto al valore di riferimento del 60% previsto dai Trattati UE deve essere ridotto in media su un triennio di un ventesimo all'anno.

La riforma del braccio correttivo ha l'obiettivo di superare alcune criticità dell'attuale sistema e, allo stesso tempo, di rendere i percorsi di correzione coerenti con il nuovo braccio preventivo.

In dettaglio, nella proposta della Commissione le regole per l'avvio e la chiusura della Procedura di infrazione per deficit eccessivi (EDP – Excessive Deficit Procedure) rimarrebbero in larga parte invariate in caso di apertura per deficit nominale superiore al 3% del PIL, così come richiesto dal Consiglio nelle sue Conclusioni del 14 marzo 2023.

Di contro, l'EDP legata allo sforamento del parametro di riferimento del debito (60% del rapporto debito/PIL) verrebbe totalmente modificata. La regola del debito verrebbe infatti abolita e sostituita dal criterio del rispetto del percorso di spesa delineato nel piano di bilancio e strutturale di medio termine. Questa scelta prende atto del fatto che l'attuale regola del debito implicherebbe – nel contesto odierno caratterizzato da livelli di debito molto elevati - uno sforzo di bilancio estremamente impegnativo, con un impatto controproducente sulla crescita e quindi sulla sostenibilità stessa del debito. La riforma propone perciò di passare ad un quadro di sorveglianza che metta al centro la sostenibilità del debito nel medio periodo, distinguendo tra gli Stati membri a seconda delle sfide specifiche, ma senza classificare gli stessi in gruppi sulla base dei rischi di sostenibilità del debito pubblico, come inizialmente proposto dalla Commissione nella Comunicazione di novembre 2022. Inoltre, è prevista una riduzione delle sanzioni pecuniarie, ritenute inapplicabili in quanto troppo elevate, sostituite da sanzioni minori ma crescenti nel tempo. A queste modifiche viene tuttavia contrapposto un rafforzamento della procedura, ottenuto rendendo meno discrezionale l'analisi dei fattori rilevanti e perciò più meccanica l'apertura di una EDP. In particolare, la Commissione propone di inserire il rischio di sostenibilità del debito come fattore "chiave" nell'analisi dei fattori rilevanti. Nel caso in cui il rischio di sostenibilità sia considerato elevato al momento dell'analisi, la deviazione dal percorso di spesa delineato nel piano di bilancio e strutturale di medio termine condurrebbe "di norma" all'apertura della EDP.

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'art. 5 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.

La base giuridica è correttamente individuata nell'articolo 126, paragrafo 14, secondo comma, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), la stessa del Regolamento 1467/97 che la proposta mira a modificare.

Com'è noto, obiettivo principale dell'articolo 126 del TFUE è evitare disavanzi pubblici eccessivi. Il paragrafo 14, in particolare, rimanda direttamente al Protocollo n. 12 sulla procedura per i disavanzi eccessivi (che stabilisce, tra l'altro, i valori di riferimento che gli Stati membri devono rispettare in termini di debito e di deficit). Il secondo comma del paragrafo 14 è stato scelto come base giuridica del Regolamento 1467/97 in quanto quest'ultimo stabilisce le fasi procedurali della procedura per disavanzi eccessivi.

Si segnala, peraltro, che il Regolamento è già stato emendato in passato allo stesso modo con il Regolamento (CE) n. 1056/2005 e il Regolamento (UE) n. 1177/2011.

2. Rispetto del principio di sussidiarietà

La proposta rispetta il principio di sussidiarietà di cui all'art. 5 TUE, in quanto il suo obiettivo non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri e può essere meglio raggiunto a livello di Unione. In particolare, l'obiettivo del braccio correttivo è di evitare errori rilevanti nelle politiche di bilancio dei Paesi UE, che potrebbero costituire un rischio per la sostenibilità delle finanze pubbliche degli altri Paesi membri ed eventualmente mettere in pericolo l'Unione Economica e Monetaria. Ciò si traduce nell'obbligo, imposto dal trattato agli Stati membri, di evitare disavanzi pubblici eccessivi.

3. Rispetto del principio di proporzionalità

La proposta rispetta il principio di proporzionalità di cui all'art. 5 TUE poiché si limita a quanto necessario per conseguire i suoi obiettivi, ovvero evitare errori rilevanti nelle politiche di bilancio dei Paesi della UE. Considerato che la proposta legislativa modifica solamente l'applicazione della procedura per disavanzi eccessivi in caso di sfioramento del rapporto debito/PIL, il principio di proporzionalità si considera rispettato.

B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

1. Valutazione del progetto e urgenza

La proposta prende atto, almeno parzialmente, delle principali critiche all'attuale braccio correttivo del PSC, che riguardano: (i) l'eccessiva ambizione della regola del debito nel richiedere aggiustamenti annuali meccanici e poco credibili, (ii) la modesta efficacia della procedura nella correzione dei disavanzi eccessivi soprattutto in relazione al debito, (iii) la potenziale pro-ciclicità degli aggiustamenti fiscali richiesti soprattutto nel contesto della regola del debito, (iv) la difficoltà

politica di applicare, in ultima istanza, sanzioni pecuniarie particolarmente onerose, minando la credibilità complessiva del sistema.

A livello di impianto complessivo, la proposta di riforma ha l'obiettivo generale di compensare una maggiore titolarità nazionale nella definizione dei piani fiscali e strutturali a medio termine con una minore discrezionalità da parte della Commissione europea e un maggior grado di automatismo nell'applicabilità di una eventuale procedura di infrazione. Ciò si riflette, nella riforma del braccio correttivo, nel prevedere la definizione di un percorso correttivo di spesa individuato dalla Commissione se lo Stato membro non ha rispettato il percorso previsto dal proprio piano di bilancio e strutturale. Le modifiche proposte, considerate nel loro insieme, rischiano tuttavia di rendere l'attivazione della procedura molto più automatica e l'esecuzione della stessa potenzialmente più stringente per gli Stati membri. Una delle criticità più rilevanti è l'eccessiva importanza data al rischio di sostenibilità del debito (che verrebbe considerato un fattore rilevante "chiave") nell'analisi dei fattori rilevanti in sede di decisione di apertura di EDP. Ciò porterebbe ad un eccessivo automatismo nell'apertura di una procedura nel caso di Paesi ad alto debito. Inoltre, l'imposizione di un aggiustamento minimo da conseguire annualmente in caso di EDP rischia di riproporre le stesse criticità in termini di pro-ciclicità, già rilevate nell'attuale framework.

Il progetto è di urgenza. Infatti, a fine 2023 è prevista la disattivazione della clausola di salvaguardia generale del PSC attivata nel 2020. In assenza della riforma, quindi, tornerebbero in pieno vigore le regole attuali che imporrebbero, nel rispetto della regola del debito, un consolidamento fiscale eccessivamente restrittivo.

2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Le finalità del progetto possono ritenersi conformi all'interesse nazionale. La proposta mira, infatti, a evitare consolidamenti fiscali poco credibili – come quelli previsti nell'attuale regola del debito –

e cerca di tenere conto, nel garantire la sostenibilità del debito pubblico, della situazione di bilancio ed economica dei singoli Paesi, modulando la prescrizione di aggiustamenti di spesa sulla base delle esigenze di risanamento e di riforme ed investimenti. Ciò favorirebbe la titolarità nazionale, incentivando il rispetto del proprio piano di bilancio e strutturale. Le disposizioni contenute nel progetto sono tuttavia migliorabili; uno degli obiettivi del negoziato è ridimensionare il grado di automatismo nell'apertura di una procedura di infrazione; inoltre, si cercherà di rendere più flessibile il sistema di controllo delle deviazioni dal percorso di consolidamento, in coerenza con l'azione negoziale sul braccio preventivo, soprattutto con riferimento alla spesa per investimenti e agli scostamenti dovuti a cause eccezionali.

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 è che venga raggiunto un accordo entro la fine del 2023, come anche confermato nel corso dell'Ecofin del 16 giugno.

La base giuridica della proposta di regolamento in oggetto è l'art. 126 (14), secondo comma, del TFUE. Per la sua adozione, quindi, verrà seguita la procedura legislativa speciale descritta dalla norma, che prevede il ruolo consultivo di BCE e Parlamento europeo e approvazione all'unanimità del testo legislativo da parte del Consiglio.

Con riferimento allo sviluppo dei lavori in Consiglio, la precedente Presidenza svedese, d'intesa con l'attuale Presidenza spagnola (entrata in carica a luglio), 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. Al livello ministeriale, 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. Nel dibattito tutti gli Stati membri sono intervenuti dicendosi pronti a lavorare in maniera costruttiva per trovare un accordo sotto la Presidenza spagnola. L'atteggiamento collaborativo emerso diffusamente in seno al Consiglio ha rappresentato un elemento positivo nonostante le posizioni ancora divergenti.

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 di riforma della Commissione, l'Italia ha rilevato criticità relativamente all'eccessivo grado di automatismo nell'apertura dell'EDP. Infatti, l'esistenza di un fattore rilevante "chiave" (di tipo aggravante, cioè l'alto rischio di sostenibilità del debito) di fatto gerarchicamente sovraordinato rispetto agli altri fattori rilevanti, rischia di tradursi in una apertura quasi automatica della procedura di infrazione per i Paesi ad alto debito. È da evitare anche un eccessivo grado di rigidità nella definizione e nell'applicazione del sentiero di aggiustamento che verrà approvato dal Consiglio, consentendo allo Stato membro di implementare aggiustamenti fiscali che tengano in considerazione la necessità di investimento e la situazione macroeconomica generale.

Più in generale, l'Italia ha presentato ulteriori proposte di modifica volte a migliorare il testo e richiesto diversi chiarimenti tecnici essenziali per l'applicazione delle regole.

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 chiari e definiti i riflessi sui bilanci degli enti della PA interessati.

2. Effetti sull'ordinamento nazionale

Le modifiche proposte a livello europeo in materia di attivazione della procedura per disavanzi eccessivi richiedono un adeguamento del quadro normativo contabile che disciplina, in particolare, il verificarsi di scostamenti dagli obiettivi programmatici di finanza pubblica. Le conseguenti modifiche e integrazioni alla legge rinforzata n. 243/2012 e alla legge di contabilità e finanza pubblica n. 196/2009 necessitano altresì di un coordinamento con le innovazioni derivanti dalla

correlata Proposta COM (2023) 240 riguardante la riforma del braccio preventivo del PSC.

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 per consentire interventi in caso di scostamenti dagli obiettivi programmatici, con conseguenti interventi di modifica della Legge n. 243/2012. Nelle more della definizione della nuova cornice legislativa sarà, in ogni caso, necessario approfondire come per gli enti territoriali si possa conciliare la nuova regola di limitazione della spesa pubblica con le sentenze della Corte Cost. n. 247/2017 e n. 101/2018 che precludono allo Stato di limitare l'utilizzo degli avanzi di amministrazione da parte dei predetti enti.

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. Come già rilevato in riferimento alla proposta sul braccio preventivo, lo scopo auspicato di ridurre in modo graduale e sostenibile l'elevato debito pubblico, superando l'attuale regola del debito e rafforzando la titolarità nazionale nella definizione dei percorsi di aggiustamento di bilancio, potrebbe tradursi in un miglioramento del clima di fiducia economica e in minori costi di finanziamento per il debito. Al contempo, si segnalano eventuali ricadute negative che potrebbero derivare da un maggiore grado di automatismo nell'apertura dell'EDP per i paesi ad alto debito, così come attualmente previsto dalla proposta di revisione del braccio correttivo.

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 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

- **Codice della proposta:** COM (2023) 241 final del 26/04/2023
- **Codice interistituzionale:** 2023/0137(CNS)
- **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)
Articolo 1, numero (1), che sostituisce gli articoli 1 e 2 del vigente Reg. (UE) 1467/1997	<ul style="list-style-type: none">• Art. 2 della L. 243/2012.• Art. 6 della L. 243/2012 e art. 10 e 10-bis della L. 196/2009.	<ul style="list-style-type: none">• Talune definizioni introdotte all'art. 1, par. 1 del vigente Reg. (UE) 1467/1997 (fra cui (b) "spesa netta", (d) "percorso della spesa netta", (e) "conto di controllo"), che richiamano le definizioni di cui alla Proposta COM (2023) 240 sul braccio preventivo, potrebbero richiedere integrazioni o modifiche coordinate alla L. 243/2012 e alla L. 196/2009.• In merito alle proposte di modifica all'art. 2, par. 1 del vigente Reg. (UE) 1467/1997, andranno valutate eventuali integrazioni in particolare all'art. 6 della L. 243/2012 e agli artt. 10, co.5-bis e 10-bis, co. 6 della L. 196/2009, da

		<p>coordinare con quanto disposto dagli art. 24 e 25 di cui alla Proposta COM (2023) 240. Per quanto concerne le modifiche e integrazioni ai successivi paragrafi del menzionato art. 2, al momento non si ravvisano necessità di adeguamento della disciplina nazionale.</p>
<p>Articolo 1, numero (2), che sostituisce l'articolo 3 del vigente Reg. (UE) 1467/1997</p>	<p>Non presente</p>	<p>Per quanto riguarda le proposte di modifica all'art. 3 del vigente Reg. (UE) 1467/1997:</p> <ul style="list-style-type: none"> - in ragione di quanto disposto dal nuovo par. 4, da valutare eventuali integrazioni in particolare all'art. 8 della L. 243/2012 sul meccanismo di correzione degli scostamenti; - in riferimento al novellato par. 5, da valutare eventuali integrazioni all'art. 18 della L. 243/2012 sulle funzioni che svolge l'Ufficio parlamentare di Bilancio (UPB) ovvero al Protocollo di intesa tra UPB e Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF).
<p>Articolo 1, numero (3), che sostituisce l'articolo 4 del vigente Reg. (UE) 1467/1997</p>	<p>Non presente</p>	<p>In merito alle proposte di modifica all'art. 4 del vigente Reg. (UE) 1467/1997, al momento non si ravvisano necessità di adeguamento della disciplina nazionale.</p>
<p>Articolo 1, numero (4), che modifica l'articolo 5 del vigente Reg. (UE) 1467/1997</p>	<p>Non presente</p>	<p>In merito alle proposte di modifica all'art. 5 del vigente Reg. (UE) 1467/1997, da valutare eventuali integrazioni in particolare all'art. 8 della L. 243/2012 sul meccanismo di correzione degli scostamenti, da coordinare con quanto disposto</p>

		dagli artt. 24 e 25 di cui alla Proposta COM (2023) 240.
Articolo 1, numero (5), che modifica l'articolo 6 del vigente Reg. (UE) 1467/1997	Non presente	In merito alle proposte di modifica all'art. 6, par. 1 del vigente Reg. (UE) 1467/1997, al momento non si ravvisano necessità di adeguamento della disciplina nazionale.
Articolo 1, numero (6), che sostituisce l'articolo 8 del vigente Reg. (UE) 1467/1997	Non presente	In merito alle proposte di modifica all'art. 8, par. 3 del vigente Reg. (UE) 1467/1997, al momento non si ravvisano necessità di adeguamento della disciplina nazionale.
Articolo 1, numero (7), che sostituisce l'articolo 9 del vigente Reg. (UE) 1467/1997	Non presente	In merito alle proposte di modifica all'art. 9, par. 1 del vigente Reg. (UE) 1467/1997, al momento non si ravvisano necessità di adeguamento della disciplina nazionale.
Articolo 1, numero (8), che sostituisce l'articolo 10 del vigente Reg. (UE) 1467/1997	Non presente	In merito alle proposte di modifica all'art. 10 del vigente Reg. (UE) 1467/1997, al momento non si ravvisano necessità di adeguamento della disciplina nazionale.
Articolo 1, numero (9), che modifica l'articolo 10bis del vigente Reg. (UE) 1467/1997	Non presente	In merito alle integrazioni proposte all'art. 10 bis del vigente Reg. (UE) 1467/1997, al momento non si ravvisano necessità di adeguamento della disciplina nazionale.
Articolo 1, numero (10), che sostituisce l'articolo 12 del vigente Reg. (UE) 1467/1997	Non presente	In merito alle proposte di modifica all'art. 12 del vigente Reg. (UE) 1467/1997, al momento non si ravvisano necessità di adeguamento della disciplina nazionale.
Articolo 1, numero (11), che sostituisce gli articoli 14 e 15 del vigente Reg. (UE) 1467/1997	Non presente	In merito alle proposte di modifica agli artt. 14 e 15 del vigente Reg. (UE) 1467/1997, al momento non si ravvisano necessità di adeguamento della disciplina nazionale.

<p>Articolo 1, numero (12), che abroga gli articoli 16 e 17 del vigente Reg. (UE) 1467/1997</p>	<p>Non presente</p>	<p>In merito all'abrogazione degli artt. 16 e 17 del vigente Reg. (UE) 1467/1997, al momento non si ravvisano necessità di adeguamento della disciplina nazionale.</p>
<p>Articolo 1, numero (13), che modifica l'articolo 17bis del vigente Reg. (UE) 1467/1997</p>	<p>Non presente</p>	<p>In merito alle proposte di modifica all'art. 17 bis del vigente Reg. (UE) 1467/1997, al momento non si ravvisano necessità di adeguamento della disciplina nazionale.</p>
<p>Articolo 1, numero (14), che inserisce l'articolo 17ter nel vigente Reg. (UE) 1467/1997</p>	<p>Non presente</p>	<p>In merito all'introduzione dell'art. 17 ter nel vigente Reg. (UE) 1467/1997, al momento non si ravvisano necessità di adeguamento della disciplina nazionale.</p>
<p>Articolo 1, numero (15), che abroga l'allegato al vigente Reg. (UE) 1467/1997</p>	<p>Non presente</p>	<p>In merito all'abrogazione dell'Allegato al vigente Reg. (UE) 1467/1997, non si ravvisano necessità di adeguamento della disciplina nazionale.</p>