

La nuova governance europea e il suo impatto sul ciclo di programmazione economico-finanziaria*

di Riccardo Barbieri Hermitte

1. Le nuove regole di bilancio UE: i principali cambiamenti

La riforma della *governance* economica europea punta a focalizzare maggiormente la programmazione economica e finanziaria sulla sostenibilità del debito pubblico e su un approccio di medio e lungo termine, anche al fine di affrontare in modo organico e coerente le grandi sfide economiche, sociali, demografiche e ambientali che l'Europa deve affrontare.

In tale contesto, si introduce un nuovo strumento di programmazione, il **Piano strutturale di bilancio di medio termine** (d'ora in poi Piano o PSB), della durata di 4 o 5 anni (a seconda della durata ordinaria della legislatura nazionale), la cui definizione sarà incentrata sull'individuazione di un percorso prestabilito per l'**aggregato di spesa pubblica netta** ancorato alla sostenibilità del debito, e su un piano di investimenti pubblici e riforme strutturali.

Ciascuno Stato membro dell'Unione europea (UE) dovrà definire un percorso di bilancio di medio termine tale da tale da assicurare che alla fine del **periodo di aggiustamento** il rapporto debito/PIL sia posto su una traiettoria plausibilmente discendente (o rimanga al di sotto del 60 per cento) e che il disavanzo pubblico sia portato e mantenuto al di sotto del 3 per cento del PIL nel medio termine.

La definizione del percorso di bilancio si baserà sull'**analisi di sostenibilità del debito pubblico di medio-lungo termine** (*debt sustainability analysis* o **DSA**)

*Testo della memoria per l'audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio in relazione alla riforma della governance economica europea, svolta presso le Commissioni congiunte 5a del Senato della Repubblica (Programmazione economica, bilancio) e V della Camera dei deputati (Bilancio, tesoro e programmazione), 22 maggio 2024

della Commissione europea (d'ora in poi Commissione o CE), illustrata nel capitolo II del *Debt Sustainability Monitor 2023* pubblicato a marzo. Tale metodologia codifica come proiettare il debito pubblico, a partire da ipotesi su crescita potenziale, inflazione, tassi di interesse e spese legate all'invecchiamento della popolazione. A partire da tali ipotesi, la DSA consente di calcolare un saldo primario strutturale (SPS) da conseguire tramite un **aggiustamento lineare** rispetto al saldo di partenza.

Il periodo di aggiustamento di bilancio è di 4 anni ed è estendibile fino a 7 anni in presenza di un piano ambizioso di riforme e investimenti pubblici. In base ad una apposita clausola richiesta dall'Italia, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) avrà un ruolo chiave per la richiesta di una estensione del periodo di aggiustamento a sette anni nel primo ciclo di programmazione dei Piani con partenza nel 2025.

Il percorso di aggiustamento di bilancio è definito in termini di variazione annua del saldo primario strutturale; viene quindi tradotto in termini di una regola di spesa che indica il **tasso massimo di crescita dell'aggregato di spesa netta in termini nominali**, e rappresenta l'**unico indicatore oggetto di monitoraggio** nella futura sorveglianza multilaterale di bilancio.

Tuttavia, allo scopo di raggiungere un accordo tra i 27 Stati membri, sono state introdotte le seguenti **salvaguardie comuni**:

- i) relativamente alla sostenibilità del debito, una **riduzione media annuale del rapporto debito/PIL** (pari almeno all'1 per cento in caso di rapporto debito/PIL superiore al 90 per cento, 0,5 per cento se il rapporto è compreso tra il 60 per cento e il 90 per cento) da assicurare nel periodo di aggiustamento di bilancio di quattro o sette anni, considerando gli anni in cui il Paese non è in procedura per deficit eccessivi (PDE);
- ii) con riferimento al **saldo di bilancio strutturale**, il rispetto di un **margin di resilienza pari all'1,5 per cento del PIL** rispetto alla soglia del 3 per cento per il rapporto tra indebitamento netto e PIL; la **riduzione del saldo primario strutturale richiesta sarà pari almeno a 0,4 pp** del PIL fino al raggiungimento del margine di resilienza se lo Stato membro ha adottato un aggiustamento a quattro anni (**ovvero a 0,25 pp** se a sette anni);
- iii) **nel braccio correttivo**, dovrà inoltre essere assicurata una **riduzione minima di 0,5 punti percentuali del PIL del deficit strutturale** se lo Stato membro si trova in PDE.

La correzione minima nel braccio correttivo rimane immutata rispetto alle preesistenti regole. Tuttavia, **limitatamente agli anni 2025-2027**, l'accordo raggiunto in sede europea ha consentito, previa approvazione della CE, di declinarla in termini di **saldo primario strutturale** per tenere conto dell'aumento atteso della spesa per interessi in questi anni.

I Piani costituiranno il perno della sorveglianza fiscale e verranno utilizzati dalla Commissione come riferimento per valutare il rispetto delle regole. Come già chiarito, il tasso di crescita nominale annuo della spesa primaria netta diventa il principale indicatore monitorato ai fini della sorveglianza di bilancio.

L'aggregato di spesa netta è definito come la spesa totale delle Amministrazioni pubbliche (AP) al netto della spesa per interessi, della componente ciclica della spesa per disoccupazione, della spesa per programmi interamente finanziati dall'UE, della spesa nazionale per il co-finanziamento di programmi europei, delle misure di bilancio temporanee, nonché delle variazioni discrezionali delle entrate.

Come detto, il Piano costituirà il documento principale per la programmazione di bilancio su un orizzonte di medio periodo. Oltre a definire l'andamento della spesa primaria netta, dovrà includere gli investimenti pubblici e le riforme strutturali che si intendono realizzare nel periodo da esso coperto (4 o 5 anni a seconda della durata ordinaria della legislatura nazionale), riunendo in un solo documento sia la parte fiscale sia quella strutturale, sinora trattate separatamente nel Programma di Stabilità e nel Programma Nazionale di Riforma. Ciò consentirà di avere una visione integrata della programmazione di bilancio, di investimenti pubblici e politiche di riforma, rafforzando il coordinamento degli aspetti di bilancio e strutturali.

L'obiettivo riguardante il tasso di crescita della spesa primaria netta non potrà essere rivisto durante il periodo coperto dal Piano, se non in presenza di circostanze eccezionali precisate nel nuovo Regolamento sul braccio preventivo del PSC. Queste includono, tra l'altro, la presenza di eventi eccezionali a livello europeo (Clausola di salvaguardia generale già presente nella governance preesistente, che è confermata), e a livello di singolo Paese (nuova clausola per tenere conto di eventi eccezionali a livello di singolo Paese).

Se il Piano è il documento cui è demandata la programmazione di medio periodo, lo strumento operativo per declinare con maggior dettaglio nel breve periodo gli

obiettivi economico finanziari e strutturali fissati nel Piano rimane il **Documento Programmatico di Bilancio (DPB)**.

Funzione e tempistica del DPB sono confermati, mentre i contenuti saranno adattati per conformarsi al nuovo impianto complessivo ma continueranno ad avere un orizzonte temporale limitato all'anno successivo; è questo l'orizzonte temporale minimo contemplato dalla Commissione.

2. Recenti decisioni relative all'attuazione della riforma e questioni aperte

Per il primo ciclo di programmazione, il Regolamento (UE) 2024/1263 - relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio (c.d. braccio preventivo) - prevede che la Commissione trasmetta i suoi **orientamenti preliminari** agli Stati membri interessati entro il 21 giugno 2024.

Tali orientamenti includeranno la traiettoria della spesa netta di riferimento, le sottostanti previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica, e i risultati delle proiezioni del debito pubblico a medio termine e le ipotesi utilizzate. Gli orientamenti si baseranno sulle ultime previsioni della Commissione e includeranno, per i Paesi con debito pubblico superiore al 60 per cento del PIL, la **traiettoria di riferimento**.

Prima della trasmissione degli orientamenti preliminari, è possibile richiedere una **consultazione tecnica con la Commissione** al fine di discutere le più recenti informazioni statistiche e le prospettive economiche e di bilancio dello Stato membro interessato.

Questo è un apprezzato elemento di novità voluto dal Parlamento europeo e che la delegazione italiana aveva sostenuto durante i negoziati nella filiera Ecofin. La Commissione si sta attivando per organizzare questi incontri. L'Italia ha manifestato l'interesse ad avviare tale scambio tecnico per condividere con la Commissione le ipotesi da utilizzare nel prossimo Piano.

In questo primo anno di attuazione delle nuove regole, gli Stati membri dovranno presentare i loro Piani entro il **20 settembre 2024** (a regime entro il **30 aprile**), salvo possibile proroga in accordo con la Commissione; la proroga sarebbe concessa su un intervallo di tempo ristretto e ragionevole, in vista della presentazione del **DPB** da effettuarsi entro il **15 ottobre**. Un elemento da

considerare riguardo all'inoltro del documento alla Commissione è rappresentato dall'aggiornamento dei dati di contabilità nazionale che sarà come di consueto operata dall'ISTAT nell'ultima decade di settembre. L'impatto delle eventuali revisioni, presumibilmente trascurabile, sarà comunque comunicato al Parlamento.

Il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) sta già lavorando al Piano per poterlo completare prima della suddetta scadenza in quanto esso dovrà essere preventivamente sottoposto al Parlamento per le opportune delibere. Successivamente alla presentazione alle istituzioni europee, il Piano dovrà essere approvato dal Consiglio dell'Unione Europea. Tale approvazione avverrà entro dicembre.

Si segnala che a livello europeo occorre ancora definire diversi elementi del nuovo quadro di *governance* economica per consentire agli Stati membri di preparare il loro Piano e alla Commissione e al Consiglio di attuare le nuove regole.

In particolare, come previsto nei testi legislativi (*considerando 43 del Regolamento 2024/1263*), la Commissione – dopo aver ascoltato i comitati tecnici competenti e acquisito il parere del Comitato economico e finanziario (CEF) - renderà pubblici i propri **orientamenti sulle informazioni che gli Stati membri devono fornire nei Piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine e nelle Relazioni annuali sui progressi compiuti.**

Tali orientamenti confluiranno nel nuovo **Codice di Condotta** che raccoglierà le varie indicazioni applicative delle nuove regole di bilancio.

Per permettere un'attuazione efficace delle nuove regole, e dato il periodo di tempo limitato a disposizione prima della presentazione dei Piani, **nei comitati tecnici si è optato per un approccio graduale all'elaborazione del Codice di Condotta.**

La priorità immediata è la **definizione dell'indicatore di spesa netta**, con particolare riferimento alle informazioni da inserire nei Piani, inclusi gli elementi attinenti alle riforme e degli investimenti pubblici alla base dell'estensione del periodo di aggiustamento, e sul contenuto della Relazione annuale. Alcuni di questi elementi sono inclusi negli orientamenti della Commissione a cui ho fatto prima cenno.

Si procederà quindi a lavorare su altri punti importanti, come la **procedura per disavanzi eccessivi**, il **funzionamento del conto di controllo**, le **procedure e le condizioni per la revisione del Piano**, l'**integrazione dei vari processi nel Semestre europeo**, l'**applicazione delle sanzioni**.

Prevediamo che il Codice di Condotta sarà pubblicato entro la primavera del prossimo anno.

Al contempo, dato il ruolo di rilievo che la DSA gioca nel nuovo *framework*, è stato costituito **in seno al CEF-supplenti** un apposito **gruppo di lavoro sull'analisi della sostenibilità del debito** che esaminerà i possibili miglioramenti da apportare alla metodologia della Commissione, che comunque, nella forma esistente, sarà quella applicata per i primi Piani.

Infine, bisogna ricordare che la Commissione si è impegnata a proporre **PDE basate sul deficit nella primavera 2024**, sulla base dei dati di consuntivo relativi al 2023. In linea di principio, il percorso di spesa correttivo è quello originariamente stabilito dal Consiglio nel Piano, tenendo conto della **necessità di assicurare un aggiustamento strutturale minimo pari allo 0,5 per cento del PIL** in caso di inosservanza del criterio del disavanzo o della necessità di correggere di norma la deviazione dal percorso stabilito nel Piano in caso di inosservanza del criterio del debito.

L'apertura della procedura per disavanzi eccessivi in un momento antecedente alla presentazione del Piano potrebbe generare problemi di coerenza tra il percorso di spesa netta dei Piani e il percorso di spesa netta correttivo che il Consiglio raccomanderà agli Stati in PDE. Per questo motivo, il dialogo tra Commissione e Stati membri si sta orientando verso la presentazione delle **decisioni sull'esistenza del disavanzo eccessivo** nel pacchetto di **giugno**, **rinviano le raccomandazioni sul percorso correttivo a novembre**.

3. Il ciclo di programmazione di bilancio dell'Italia alla luce della riforma UE

Nell'attuale quadro normativo, il **ciclo di programmazione italiano prevede due fasi principali**: la presentazione ad aprile del Documento di Economia e Finanza (DEF), che si compone di tre sezioni (Programma di Stabilità, Analisi e tendenze della Finanza Pubblica e Programma Nazionale di Riforma) e la presentazione a settembre della Nota di Aggiornamento del DEF (**NADEF**), che avvia l'*iter* di

elaborazione della manovra di bilancio, precedendo la stesura del Documento Programmatico di Bilancio (**DPB**) e del disegno di **legge di bilancio**.

Da un lato, il **DEF ha un contenuto più esteso** rispetto a quanto richiesto nell'ambito del semestre europeo, considerando che solo la prima e la terza sezione sono richieste anche dalla normativa UE. Dall'altro, la **NADEF ha sola rilevanza nazionale**, mentre **le regole europee richiedono la sola presentazione alla Commissione europea del DPB**, documento che ha invece rilevanza solo in ambito UE.

Appare evidente, pertanto, che l'attuale assetto della **normativa nazionale** è caratterizzato da una **maggiore complessità** rispetto a quanto previsto dalle regole stabilite a livello UE. Si ritiene tuttavia che la verosimile perdita di efficienza del processo di programmazione abbia avuto come contropartita una maggiore trasparenza e ricchezza di informazioni.

Tali considerazioni rilevano ai fini dell'imminente adeguamento della normativa nazionale alle nuove regole europee (EGR), che dovrebbe rappresentare un'opportunità per procedere a una **semplificazione e a una razionalizzazione del ciclo di programmazione economico-finanziaria**. Riteniamo che si debba anche accogliere il **cambio di paradigma della programmazione economico-finanziaria** verso un maggiore orientamento al medio termine e una maggiore integrazione tra politica di bilancio, investimenti pubblici e riforme, così come l'adozione dell'**indicatore di spesa pubblica netta**, maggiormente sotto il controllo del decisore politico in confronto ai saldi di bilancio, come **obiettivo intermedio della politica economica e finanziaria**, nonché l'attenzione alla **titolarità e alla responsabilizzazione dei governi nazionali**.

Riconoscendo questi mutamenti, si suggerisce che il processo di revisione definisca la struttura normativa nazionale più efficiente per adottare il nuovo approccio europeo piuttosto che semplicemente adattare quella esistente.

La riforma della *governance* prevede tre documenti programmatici:

- Il **PSB**, da presentare ogni 5 anni entro il 30 aprile (salvo eccezioni, quali un cambio di Governo, o il manifestarsi di circostanze che compromettano la realizzazione del Piano).
- la relativa **Relazione annuale** sui progressi compiuti, da presentare ogni anno entro il 30 aprile.
- Il **DPB**, da presentare ogni anno entro il 15 ottobre.

Nel processo di adattamento della normativa italiana a quella europea, il Programma di Stabilità e il Programma Nazionale di Riforma verrebbero sostituiti dal PSB. **Far confluire la prima e la terza sezione del DEF in un unico documento**, coerente con la nuova normativa europea, appare la decisione più logica e non sembra comportare problemi di rilievo.

Quanto alla **seconda sezione del DEF**, occorre valutare l'opportunità di mantenerla, ad esempio come allegato alla sola Relazione annuale o integrandola in essa. Appare preferibile prevedere e definire in modo formalmente distinto la **Relazione annuale**, per tenere in dovuta considerazione le diverse finalità e la diversa natura dei Documenti: il PSB ha natura di documento di programmazione di bilancio integrato con la componente di interventi strutturali, con orizzonte di previsione di medio termine; la Relazione ha natura di rendicontazione a consuntivo e di aggiornamento delle previsioni di breve periodo (limitate all'anno successivo a quello di presentazione).

In termini di normativa, sarebbe quindi coerente prevedere la sostituzione dell'attuale art. 10 della Legge 196, che delinea i contenuti del DEF, con due disposizioni distinte, una per il PSB e una per la Relazione annuale sui progressi compiuti.

Quanto alle **tempistiche**, sia il **PSB** sia la **Relazione annuale** devono essere trasmessi alla Commissione europea **entro il 30 aprile**. Tale scadenza, identica a quella attualmente prevista per il DEF, appare compatibile con la presentazione alle Camere entro il 10 aprile, per i successivi dibattiti parlamentari e l'approvazione prima della trasmissione alle istituzioni europee.

Riguardo al **DPB** non emerge la necessità di particolari riflessioni. Sebbene il contenuto sarà adattato per conformarsi al nuovo impianto complessivo, la sua finalità di rilevanza comunitaria rimane invariata, ossia fornire la descrizione della manovra di bilancio programmata, in particolare per l'anno successivo.

Al contrario, merita un'attenta valutazione il ruolo che avrebbe la NADEF nel nuovo quadro. Attualmente, la funzione della NADEF è aggiornare le previsioni e gli obiettivi del DEF di aprile al fine di definire la cornice di finanza pubblica entro cui delineare la manovra di bilancio, descritta poi nel DPB e dettagliata nel disegno di legge di bilancio. Essendo previsto ad aprile un documento di monitoraggio, e in ragione del fatto che gli obiettivi di finanza pubblica sono vincolati dal PSB, tale funzione verrebbe inevitabilmente ridimensionata

all'interno delle nuove regole. Si potrebbe pertanto **fondere NADEF e DPB**, evitando la pubblicazione di due documenti a breve distanza di tempo.

A livello normativo, l'art. 10-bis della legge 196 del 2009 che disciplina il contenuto della NADEF sarebbe sostituito da un articolo per la disciplina del DPB, che anche attraverso la revisione dell'art. 7 della stessa legge sarebbe compreso nel ciclo di programmazione e bilancio nazionale. Si risolverebbe così l'attuale anomalia dell'assenza del DPB nella normativa nazionale (infatti, al momento il DPB è disciplinato solo dal Regolamento UE n. 473/2013 che lo aveva istituito, limitandosi la L. 196/2009 a un mero richiamo all'art. 9).

In questa ipotesi, permarranno alcune questioni da risolvere relative al fatto che un unico Documento definirebbe sia gli obiettivi sia l'indicazione delle misure (o degli ambiti) di finanza pubblica, entrambi sottoposti al voto Parlamentare.

Una possibile soluzione consiste nella **presentazione del DPB al Parlamento alla fine del mese di settembre**, con l'indicazione degli obiettivi in termini di **'saldo netto da finanziare** del bilancio dello Stato' coerenti con il sentiero di spesa primaria netta definito dal PSB e l'indicazione sintetica dei **principali ambiti di intervento di finanza pubblica**, con particolare riguardo a quelli che assicurerebbero il rispetto della regola della spesa.

Lo stesso DPB, approvato dal Parlamento, sarebbe poi inviato alla Commissione entro il 15 ottobre, integrato dalla declinazione delle misure di finanza pubblica secondo il formato previsto dal Regolamento UE 473/2013 in anticipazione dell'invio alle Camere del disegno di legge di bilancio.

Quanto ai **contenuti**, e con riferimento in primo luogo al PSB, il diverso impianto di programmazione di bilancio coordinato a livello europeo comporta necessariamente una modifica rilevante rispetto alle informazioni tradizionalmente riportate nel DEF, anche a parità di orizzonte temporale, che rimarrebbe limitato all'anno successivo a quello di presentazione .

Come chiarito in precedenza, il contenuto informativo fondamentale del PSB sarà il sentiero di spesa primaria netta (SSPN), coerente con un percorso di aggiustamento del saldo primario strutturale tale da garantire la sostenibilità del rapporto debito/PIL nel medio termine, come risultante dalla DSA.

Nel PSB sarà inoltre delineato il programma di medio periodo inclusivo di riforme strutturali e investimenti pubblici programmati per perseguire gli obiettivi di politica economica attinenti alle priorità europee e alle sfide nazionali. In

particolare, vi sarà descritto il piano di riforme strutturali e investimenti strategici sottostanti l'eventuale estensione (fino a sette anni) del periodo di aggiustamento di bilancio.

Come già evidenziato, il PNRR rivestirà un ruolo cruciale per il primo Piano ai fini di una possibile richiesta di estensione del sentiero a sette anni. Inoltre, il PSB illustrerà il quadro di previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica coerente con il SSPN, nonché la stima dell'impatto previsto dal piano di riforme e investimenti pubblici sulla crescita potenziale dell'economia.

Rispetto all'attuale impostazione del DEF, nel PSB troverà meno spazio la descrizione delle politiche economiche di natura più contingente e di breve periodo, nonché l'analisi dettagliata della congiuntura economica.

Questi aspetti risulteranno invece rilevanti nella Relazione annuale, finalizzata a rendicontare la progressiva attuazione del PSB e a monitorare l'andamento ex post della spesa primaria netta rispetto al sentiero programmato. Inoltre, la Relazione darà conto – come già in parte accennato – degli scostamenti rispetto alla traiettoria di spesa programmata nel Piano, delle cause di questi, delle eventuali misure correttive per allineare l'andamento della spesa alla traiettoria e dell'utilizzo di eventuali crediti registrati nel conto di controllo.

Gli stessi aspetti rilevano per il DPB, volto a presentare i contenuti della manovra di bilancio, sia in attuazione del PSB e delle eventuali misure correttive necessarie, sia come interventi di politica economica ulteriori legati ad esigenze addizionali.

In termini di revisione della normativa, non sembra opportuno attendere **l'adozione del Codice di condotta** – che fornirà informazioni di dettaglio circa i contenuti da includere nei documenti di programmazione sopraccitati - per avviare la riforma della normativa nazionale in modo da includere puntualmente i contenuti richiesti.

Una soluzione da esplorare è di inserire nella legge 196 un **rinvio mobile alla normativa europea**, fatta salva la possibilità di includere nella legislazione nazionale eventuali elementi addizionali ritenuti necessari da un punto di vista giuridico-istituzionale o opportuni per ragioni di finalità interne. Ciò assicurerebbe che i contenuti richiesti dalla normativa nazionale fossero sempre coerenti con gli eventuali aggiornamenti della normativa comunitaria, anche

nell'eventualità di aggiornamenti del Regolamento o del Codice di Condotta relativo a uno o più documenti.

Quanto alle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica, le fasi relative ai processi interni ad esse finalizzati dovranno essere adattate al nuovo contesto e saranno più articolate rispetto al DEF. Infatti, l'attività complessiva conterà di **quattro macro-processi** interrelati.

Innanzitutto, partendo dalle previsioni delle variabili esogene per il quadro macroeconomico e di alcune voci di spesa primaria, sarà elaborato il **quadro macroeconomico e di finanza pubblica a politiche invariate** per il periodo coperto dal Piano. Il riferimento alle politiche invariate anziché alla sola legislazione vigente è necessario per **armonizzare l'approccio** con quello della Commissione.

L'aggiornamento delle simulazioni ottenute dalla **DSA** (ex ante) considererà le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica a legislazione vigente per l'anno in corso. Da tali simulazioni si otterrà l'aggiustamento medio annuo del saldo primario strutturale e il conseguente **sentiero di spesa primaria netta iniziale** che sarà confrontato con la traiettoria tecnica (TT) della Commissione, per definire/negoziare la traiettoria di riferimento da considerare nel Piano.

Successivamente, si considerano, da una parte, le **policy espansive dal lato della spesa e/o delle entrate** e, dall'altra, le **misure correttive** dal lato delle entrate o delle spese necessarie per raccordare il sentiero di spesa così ottenuto con la traiettoria di riferimento della spesa obiettivo. Da ciò deriverà il **quadro macroeconomico e di finanza pubblica programmatico**. Da ultimo, si effettua un **controllo finale** di rispetto degli **obiettivi di policy nazionali** e di **osservanza delle nuove regole**.

Contestualmente, nell'analisi per l'**estensione dell'aggiustamento a sette anni**, partendo dall'analisi dei problemi strutturali del Paese, delle priorità UE e dei relativi *gap* di investimento si definisce il **pacchetto di riforme e investimenti** alla base dell'estensione del periodo di aggiustamento e se ne verifica la *compliance* ai requisiti richiesti, in particolare l'aderenza alle CSR e il significativo impatto atteso (stimato) sul tasso di crescita del PIL potenziale.

Fermi restando i processi operativi interni, si segnala inoltre l'esigenza di riflettere sulla possibilità che i documenti (e, in particolar modo, il Piano) non mostrino più

un “doppio scenario”, tendenziale (o a politiche invariate) e programmatico, ma solo il secondo.

Nei casi in cui lo scenario tendenziale continuasse ad essere illustrato, occorrerebbe porre comunque una maggiore enfasi sul quadro a politiche invariate fornendone un dettaglio molto maggiore e illustrando le modalità di raccordo rispetto al sottostante quadro a legislazione vigente; ciò sarebbe in coerenza con l'impostazione della Commissione e con lo spirito della riforma.

Un discorso a parte merita, poi, la questione relativa all'**orizzonte temporale delle previsioni** contenute nei diversi documenti. Per quanto riguarda il PSB, anche alla luce delle indicazioni provenienti ad oggi dalla Commissione Europea, conformemente alla durata dell'impegno sull'indicatore di spesa primaria netta, l'orizzonte di previsione per le variabili di maggiore interesse, fatte salve le variabili sottostanti l'analisi di sostenibilità del debito per cui è richiesta una previsione su un orizzonte molto più lungo, includerebbe il quadriennio (o quinquennio, nel caso dell'Italia) successivo all'anno di redazione.

Con riferimento alla Relazione annuale che viene redatta annualmente, invece, sembra che l'orientamento attuale della Commissione sia di richiedere un orizzonte a breve termine, limitato all'anno successivo. Non si ravvisano motivi sostanziali per discostarsi da tale orientamento.

Differente dovrebbe invece essere l'approccio seguito per il DPB, che, fornendo un quadro di previsioni macroeconomiche aggiornate su cui è costruita poi la Legge di bilancio, dovrà necessariamente presentare lo stesso orizzonte temporale di quest'ultima, sebbene le regole europee si limitino a richiedere delle previsioni per il solo anno successivo. Dunque, appare ovvio che l'orizzonte temporale del DPB dipenderà in misura cruciale da quello che si deciderà in merito alla legge di bilancio. A questo proposito si può osservare che la revisione della *governance* europea, con la sua maggiore attenzione al medio periodo, potrebbe costituire un'opportunità per allungare l'orizzonte temporale di riferimento della legge di bilancio e, conseguentemente, del DPB, per arrivare ad esempio fino ai cinque anni successivi.

Qualunque sia la scelta operata circa l'orizzonte della legge di bilancio (mantenimento dei tre anni o estensione a cinque anni), riguardo alla quale rinviamo alla testimonianza della Ragioneria generale dello Stato, è importante rilevare che **negli ultimi anni di vigenza del Piano, l'orizzonte di previsione del DPB e della legge di bilancio oltrepasserebbe quello del Piano stesso.**

4. Gli allegati al DEF

La ridefinizione dei documenti di programmazione dovrebbe anche coinvolgere l'insieme degli **allegati al DEF e alla NADEF**, che sono **attualmente sedici**, e la valutazione circa la loro attuale rilevanza alla luce del nuovo contesto. Appare a tale proposito auspicabile effettuare un'accurata analisi per determinare quali abolire e quali mantenere, con o senza modifiche.

Particolare rilievo può assumere **l'analisi degli indicatori di benessere equo e sostenibile (BES)**. Allo stato attuale, un allegato al DEF ne riporta l'andamento osservato nell'ultimo triennio e ne proietta l'andamento atteso nei successivi tre anni stante lo scenario tendenziale e quello programmatico. La Relazione BES di febbraio, invece, contiene sia l'evoluzione dell'andamento degli indicatori sulla base degli effetti determinati dalla legge di bilancio, sia un elemento di consuntivo costituito dalla fotografia degli indicatori fino all'anno precedente.

Lasciando invariato il contenuto della Relazione, l'allegato BES dovrà essere modificato per adattarsi alla natura dei nuovi documenti: nel PSB con un'ottica di previsione ex-ante aggiungendo la valutazione degli impatti attesi delle misure previste dal Piano su un opportuno sottoinsieme di indicatori; nella Relazione annuale con un'ottica di analisi ex-post di tali impatti. Per entrambi i casi si può considerare la possibilità che l'analisi degli indicatori BES superi la natura di allegato e sia integrata direttamente all'interno dei documenti di programmazione.

5. Impatto sull'ordinamento giuridico interno

La riforma dell'ordinamento europeo ha evidenti riflessi su quello interno. In primo luogo, occorre **chiedersi se le nuove regole di bilancio siano compatibili con l'attuale quadro costituzionale**, cominciando da alcune osservazioni metodologiche.

In primo luogo, la Carta costituzionale ha mostrato, nel corso del tempo, **flessibilità e adattabilità a nuovi contesti**, incluse le numerose modifiche della disciplina europea, tanto che soltanto nel 2012 si è convenuto di modificare la nostra Carta, e ciò a seguito degli impegni politici sottoscritti dal Governo italiano con il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e la governance (TSCG) del marzo 2012, per rimarcare, nei confronti dei partner europei e dei mercati finanziari, la

credibilità dell'impegno italiano a rispettare le nuove regole di bilancio introdotte nell'ordinamento europeo con il cosiddetto Six-Pack del novembre 2011.

In secondo luogo, la dottrina costituzionale ha da sempre sottolineato **l'opportunità di limitare le revisioni della Carta**, evitando di introdurre nel tessuto costituzionale disposizioni troppo legate a fattori contingenti. Il rinvio mobile, fondato sull'articolo 11 della Carta, all'ordinamento europeo con riferimento alla finanza pubblica, presente nella Costituzione (artt. 97, comma 1, e 119, comma 1), consente un certo margine interpretativo delle attuali norme costituzionali. Inoltre, l'introduzione nell'ordinamento italiano di una legge rinforzata, la legge 243/2012, a cui la riforma costituzionale del 2012 ha demandato la definizione di molti aspetti di dettaglio della nuova disciplina costituzionale, consente al legislatore odierno di apportare le modifiche che si ritengono necessarie senza dover alterare il testo della Carta.

Sul piano dei contenuti, come già sostenuto da autorevoli fonti tra cui il Ministro dell'Economia e delle Finanze, Giancarlo Giorgetti, si può ritenere che i **principi costituzionali dell'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio, e della sostenibilità del debito pubblico**, introdotti con la novella del 2012 continuino ad essere osservati nel nuovo quadro di *governance* economica europea.

L'obiettivo ultimo della nuova *governance* è la sostenibilità del debito pubblico, in linea, dunque, con il vigente art. 97, primo comma, Cost., e quindi il rientro al di sotto della soglia del 60 per cento del PIL, secondo una metrica introdotta nell'ordinamento europeo, a cui il citato articolo 97, come già detto, rimanda.

L'introduzione delle clausole di salvaguardia (sul deficit e sul debito), a seguito del negoziato politico tra gli Stati e la Commissione, conclusosi nel dicembre scorso, ossia di regole quantitative che definiscono la dimensione minima dello sforzo fiscale dei singoli paesi sottoposti al braccio preventivo, ovviamente all'interno del piano nazionale di medio termine e della relativa traiettoria di riferimento, confermano che la nuova *governance* ruota intorno alla sostenibilità del debito pubblico.

Al fine di ricondurre il rapporto debito/PIL su un sentiero di credibile riduzione, lo strumento unico di *policy*, nonché l'indicatore unico per la sorveglianza, ossia la spesa primaria al netto degli interessi e delle entrate discrezionali, potrebbe essere ragionevolmente interpretato come una forma di equilibrio tra spese ed entrate e, in quanto tale, compatibile con l'assetto costituzionale vigente.

Considerazioni diverse devono essere fatte in relazione alla **legge 243/2012**: essa richiede necessariamente un intervento legislativo di **revisione** (con voto favorevole a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, ex art. 81 comma 6 Cost.).

Mi soffermerò su alcuni elementi che necessitano di interventi correttivi, ad iniziare dall'articolo 3, comma 2 che oggi identifica l'**equilibrio dei bilanci delle AP**, di cui all'art. 97 comma 1, Cost., come corrispondente all'Obiettivo di medio termine, il quale non è più parte del nuovo *framework* europeo. Sarà necessario riformulare il concetto di equilibrio di bilancio in modo coerente con la nuova regola europea che disciplina la traiettoria della spesa primaria netta, in un quadro di invarianza della Carta Costituzionale.

Inoltre, l'articolo 6 della medesima legge rinforzata disciplina in dettaglio la **procedura per far fronte ad eventi eccezionali**, ossia fuori dal controllo del Governo, in relazione a quanto disposto dall'articolo 81, comma 2 Cost. Poiché la nuova *governance*, oltre alla clausola di eccezione generale riguardante l'Unione, disciplina anche le clausole nazionali di eccezione, subordinando la loro attivazione al previo assenso del Consiglio dell'Unione su parere della Commissione europea, l'articolo 6 dovrà essere riformulato.

Si può ipotizzare che la richiesta del Governo alla Commissione circa l'attivazione della clausola nazionale, richieda il previo coinvolgimento del Parlamento, con relativa trasmissione della Relazione al Parlamento e approvazione a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere. Dopo l'approvazione della Relazione, il Governo sarebbe titolato ad inviare la richiesta di attivazione della clausola nazionale alle istituzioni europee.

Si può notare che l'inciso presente nell'attuale formulazione della norma (*Il Governo, qualora, al fine di fronteggiare eventi eccezionali, ritenga indispensabile discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico, sentita la Commissione europea, presenta alle Camere, per le conseguenti deliberazioni parlamentari una Relazione con cui aggiorna gli obiettivi programmatici di finanza pubblica*), è stato interpretato costantemente nella prassi parlamentare, ormai decennale, come previo invio di una informativa alla Commissione, e non come la necessità di acquisire il consenso preventivo della Commissione come *condicio sine qua non* per poter attivare la procedura parlamentare prevista dall'articolo 81 Cost. comma 2 per fronteggiare gli eventi eccezionali. Ciò che nella Costituzione, e nella legge 243, è previsto come un

fatto del tutto eccezionale, ossia la deviazione dagli obiettivi programmatici, è diventato invece un accadimento di una certa frequenza nel decennio scorso.

Nelle circostanze tassativamente previste dalla nuova *governance* per apportare modifiche al Piano strutturale di bilancio da sottoporre alla approvazione del Consiglio dell'Unione (ossia "circostanze oggettive" che rendano impossibile l'attuazione del Piano, oppure nel caso di nuovo esecutivo), si ritiene che la procedura interna per la presentazione del nuovo Piano alle istituzioni europee dovrebbe seguire lo specifico iter parlamentare che sarà individuato per l'approvazione del primo Piano quinquennale (e dei successivi), non ritenendosi attivabile la procedura prevista attualmente dal citato articolo 81, comma 2 Cost. e, a valle, dall'articolo 6 della legge 243/2012, per gli eventi eccezionali.

La legge rinforzata prevede inoltre due elementi che rimangono vitali per assicurare il rispetto del PSB da parte del Paese, ossia a) il continuo monitoraggio dal parte del MEF degli eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica, con l'obbligo per il Governo, qualora preveda che nell'esercizio finanziario in corso si determinino scostamenti rispetto agli obiettivi programmatici, di riferire alle Camere (art.7); e b) l'individuazione contestuale delle misure correttive tali da assicurare il conseguimento dell'obiettivo programmatico (art. 8).

Il monitoraggio puntuale dell'andamento della spesa pubblica, e dei saldi, e la necessità di correzione degli scostamenti, restano indispensabili al fine di evitare l'apertura di procedure di infrazione, e richiedono una opportuna riformulazione dei citati articoli, per tener conto che gli scostamenti nel nuovo quadro europeo si misureranno in riferimento al percorso di spesa primaria netta, e non più rispetto all'Obiettivo di Medio Termine (OMT), e che è stato introdotto il cosiddetto conto di controllo, il quale registra le deviazioni cumulate, in positivo e in negativo, rispetto al percorso di spesa stabilito dal PSB.

Qualora si verificassero contemporaneamente le seguenti condizioni: 1) le deviazioni registrate nel conto di controllo superino le soglie di (a) 0,3 punti percentuali del PIL all'anno, oppure (b) 0,6 punti percentuali del PIL cumulativamente, 2) il rapporto tra il debito pubblico e il PIL superi il 60 per cento, e 3) la posizione di bilancio non sia prossima al pareggio o in surplus, allora la CE debba preparare un Rapporto, ai sensi dell'art. 126.3 TFUE, preliminare all'apertura di una procedura per violazione del criterio del debito.

D'altro canto, qualora in un anno si verificasse un andamento della spesa primaria netta più favorevole rispetto al percorso programmato, è nell'interesse

del Paese utilizzare tale margine per accelerare la riduzione del debito, così da alleviare lo sforzo negli anni successivi.

Il nuovo framework europeo è incentrato su un percorso pluriennale volto al raggiungimento degli obiettivi finali di riduzione del rapporto debito/PIL e contenimento dell'indebitamento netto strutturale al di sotto della soglia dell'1,5 per cento. Si tratta di un percorso programmatico che vincola la politica di bilancio su un orizzonte dai quattro ai sette anni, in base ad una traiettoria di spesa primaria netta compatibile con una riduzione del rapporto debito/PIL, nel rispetto delle clausole di salvaguardia su deficit e del debito.

Su questo sfondo, che impone al *policy maker* italiano di assumere una prospettiva effettiva di programmazione di medio termine, occorre riflettere sul **ruolo della legge di bilancio**, all'interno di un assetto costituzionale vigente che le assegna un ruolo fondamentale. Peraltro, a Costituzione vigente, per il cosiddetto principio di annualità, la legge di bilancio deve essere presentata dal Governo e approvata dalle Camere annualmente (art. 81, comma 4 Cost.). Come già autorevolmente osservato dalla Corte dei Conti, in un assetto istituzionale che conferma la funzione autorizzatoria e definitoria del quadro finanziario tipici della legge di bilancio, il ruolo sostanziale della legge di bilancio annuale sarà inversamente correlato al dettaglio degli impegni assunti in sede di Piano strutturale di bilancio.

A tale proposito, si può immaginare che la legge di bilancio annuale sia utilizzata per declinare gli interventi dal lato della spesa necessari per rispettare gli obiettivi programmatici intermedi di crescita della spesa primaria netta fissati dal Piano, e/o per variare le entrate discrezionali in modo da **compensare un andamento tendenziale della spesa non in linea con tali obiettivi intermedi**. Con la legge di bilancio potranno altresì essere introdotti nuovi programmi di spesa, con pari riduzione degli oneri derivanti da altri programmi, in modo da rispettare il profilo di spesa primaria netta nominale del Piano, oppure finanziandoli con incrementi discrezionali e permanenti delle entrate.

Si tratta di una svolta epocale, che accrescerebbe la responsabilizzazione del decisore politico, in una ottica di programmazione economica e finanziaria e di interventi di *policy* che abbiano una prospettiva di medio-lungo periodo.

6. Sintesi e conclusioni

La riforma delle regole di bilancio europee di recente approvazione introduce cambiamenti sostanziali che richiedono un **adattamento della normativa nazionale** relativa alla programmazione economica e finanziaria, segnatamente alla legge n.196/2009 e alla legge n.243/2012.

L'adattamento della normativa nazionale offre al legislatore l'opportunità di **semplificare il ciclo di programmazione nazionale e la composizione dei relativi documenti ufficiali**, allineandoli maggiormente a quelli richiesti dal semestre europeo.

L'aggiornamento della normativa offre inoltre l'opportunità di **ridurre l'elevato numero di allegati al DEF e alla NADEF**, in taluni casi trasformandoli laddove opportuno in **aggiornamenti di documenti tematici o settoriali previsti dalla normativa UE**.

Il principale documento di programmazione previsto dalle nuove regole europee, **il PSB, avrà un orizzonte quinquennale**. Tuttavia, la relativa traiettoria tecnica farà riferimento a un **aggiustamento calcolato su quattro o sette anni**.

Il PSB dovrà essere presentato ogni cinque anni, ma potrà essere riscritto nel caso di elezioni o di cambio di governo. Negli anni successivi è previsto unicamente un **aggiornamento annuale** di monitoraggio sull'attuazione del Piano

Stante l'attuale normativa nazionale, la legge di bilancio ha un orizzonte triennale. Si potranno perciò verificare **sfasamenti tra l'orizzonte del PSB e quello del DPB e della legge di bilancio**.

A tali sfasamenti si potrà ovviare mantenendo la NADEF come documento di programmazione triennale, oppure **fondendo la NADEF e il DPB in unico documento**. Quest'ultima opzione consentirebbe di **sottoporre il DPB al Parlamento prima di inviarlo alla Commissione europea**.

Quanto alla **tempistica della revisione della normativa nazionale**, non sembra opportuno attendere l'adozione del Codice di condotta per avviarne la riforma in base alle nuove regole europee. Una possibile soluzione è di inserire nella legge 196 un **rinvio mobile alla normativa europea**.