

Riforma della governance economica europea

Un riassunto tecnico e politico della riforma del «Patto di stabilità», in seguito alla sua approvazione definitiva, e gli effetti che le nuove regole di bilancio avranno sull'Italia e sugli Stati membri dell'Unione Europea

UIL Nazionale

Servizio Politiche Economiche, Fiscali e Previdenziali

6 giugno 2024

Commento

- Il nuovo Patto di Stabilità e Crescita rappresenta un leggero miglioramento rispetto a quello del 2011? Sì, ma rimane ancorato ad un modello economico di austerità, basato sui tagli alla spesa, sulle restrizioni fiscali e sulla riduzione del debito pubblico come mantra. I famosi parametri del 60% (Debito/PIL) e del 3% (Deficit/PIL) rimangono validi e sono in alcuni aspetti resi ancora più stringenti. Dopo gli anni della pandemia in cui il Patto era stato sospeso dalla sua applicazione, la nuova riforma rappresenta un ritorno al passato.
- L'Europa esce da anni di fortissime crisi (pandemia, blocco delle catene di approvvigionamento, guerra in Ucraina, inflazione) e altre tensioni geopolitiche sullo sfondo (come la guerra Israelo-Palestinese e la situazione in Medio-oriente) creano forte incertezza per il futuro.

- Mentre Cina e Stati Uniti (es. Inflation Act) promuovono politiche espansive, l'Unione Europea ripropone l'austerità in un contesto dove servono investimenti per la transizione ecologica e digitale, per le infrastrutture sociali e per salvaguardare l'occupazione e i posti di lavoro, che verranno fortemente messi in discussione dalla rivoluzione green e tecnologica.
- Il paradosso è che tutte le istituzioni europee sono consapevoli della necessità di enormi investimenti per le transizioni, ma hanno approvato una riforma che rischia di rendere di fatto impossibile perseguire gli obiettivi della decarbonizzazione entro il 2050 e del raggiungimento dei target fissati dal Pilastro Sociale Europeo.

Timeline della riforma

- 1) La crisi della pandemia mette in luce i limiti dell'impianto di coordinamento e sorveglianza fiscale del Patto di Stabilità – **la cui applicazione è stata sospesa dal 2020 fino al 31 dicembre 2023** per permettere agli stati membri dell'UE di fronteggiare la crisi.
- 2) **Consultazioni popolari negli stati membri dell'UE da febbraio 2020 a dicembre 2022** per una riforma della governance economica europea.
- 3) Il **26 aprile 2023** la Commissione Europea – nella figura del Commissario per gli affari economici e monetari Paolo Gentiloni – avanza le sue proposte legislative di riforma (2 regolamenti e 1 direttiva). Si trattava di una proposta abbastanza favorevole all'Italia.
- 4) A novembre 2023 il Consiglio (sotto la presidenza spagnola) aggiunge alla proposta della Commissione dei paletti fiscali più stringenti.

- 4) Il **13 dicembre 2023** il Parlamento Europeo in plenaria raggiunge un accordo sul testo, il 20 dicembre il Consiglio raggiunge un'intesa politica come compromesso tra la proposta «Gentiloni» e quella del Consiglio di novembre (ECOFIN).
- 5) A gennaio 2024 avvio dei dialoghi interistituzionali tra Commissione, Consiglio e Parlamento Europeo (**Trilogo**), conclusi il mese dopo.
- 6) Il **23 aprile 2024** approvazione del testo finale al Parlamento Europeo in plenaria e il 29 aprile approvazione anche al Consiglio.



Prossimi step

- Il **21 giugno 2024** la Commissione Europea condividerà le **linee guida della riforma per gli stati membri**.
- Sempre nella seconda metà di giugno è probabile che la Commissione aprirà una **procedura per disavanzo eccessivo** nei confronti dell'Italia e di altri Paesi.
- **Entro il 20 settembre 2024** gli stati membri dovranno presentare i **nuovi *Piani nazionali di bilancio*** in conformità con le nuove regole.



Fonti normative alla base della riforma

- **BRACCIO PREVENTIVO** Proposta di regolamento (COM(2023)240), che sostituisce e abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 per il rafforzamento della **sorveglianza** delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche.
- **BRACCIO CORRETTIVO** Proposta di regolamento del Consiglio (COM(2023)241), che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i **disavanzi eccessivi**.
- **QUADRI NAZIONALI DI BILANCIO** Proposta di direttiva (COM(2023)242), avente come base giuridica l'art. 126, paragrafo 14, comma 3, del TFUE, che **modifica la direttiva 2011**, relativa ai requisiti per i quadri nazionali di bilancio

I 2 regolamenti e la direttiva sono entrati in essere dal 30 aprile 2024

Le nuove regole di bilancio

- Creazione dei **Piani nazionali di bilancio/strutturali a medio termine**, della durata di **4 anni** [«**Periodo di aggiustamento**»] che possono essere estesi a **7 anni** a determinate condizioni.
- Il punto di partenza di tali piani nazionali è la «**traiettoria di riferimento**», elaborata dalla Commissione sulla base di una **analisi della sostenibilità del debito** per singolo paese («Debt Sustainability Analysis, DSA»)
- Il principale indicatore operativo è l'obiettivo della **Spesa netta, cioè la spesa pubblica al netto di:**
 - interessi
 - misure discrezionali sul lato delle entrate
 - **della spesa per i programmi dell'Unione interamente finanziata dai fondi dell'Unione**
 - **della spesa nazionale per il cofinanziamento di programmi finanziati dall'Unione**
 - degli elementi ciclici della spesa per i sussidi di disoccupazione.



- Sono introdotte delle regole fiscali aggiuntive (**Clausole di salvaguardia**). Risulta contrastante che, da una parte, si aumentano i paletti numerici da rispettare, dall'altra si amplia il dialogo tra le istituzioni europee e i singoli Stati membri in merito alla predisposizione dei Piani.
- Vengono enunciati alcuni **temi prioritari comunitari** da inserire nelle riforme strutturali nazionali, cioè **la transizione verde e digitale, la resilienza sociale ed economica, la sicurezza energetica, la difesa**.
- Viene rivista la **procedura di infrazione per disavanzo eccessivo**, incluse le sanzioni. Tali **sanzioni economiche**, che in precedenza erano anche più alte, vengono abbassate allo **0.05% del PIL**, ma con l'intenzione di volerle concretamente applicare in caso di violazione (pur esistendo, non venivano quasi mai applicate con il vecchio Patto)

In merito al PNRR

- Tra le disposizioni transitorie sono state incluse alcune deroghe relative al **PNRR**:
- **Gli impegni inclusi nel PNRR sono presi in considerazione per la proroga del periodo di aggiustamento**, a condizione che lo Stato membro si impegni a proseguire gli sforzi di riforma, la sostenibilità di bilancio, a rafforzare il potenziale di crescita dell'economia (l'Italia quasi sicuramente otterrà la proroga per un periodo di aggiustamento di 7 anni invece dei 4 standard) ...
- ... e a **mantenere i livelli di investimento finanziati a livello nazionale realizzati in media nel periodo coperto dal PNRR ***.
- Qualora uno Stato membro richieda un'eccezione rispetto agli sforzi di aggiustamento fiscale, nel periodo del Piano strutturale di bilancio, che sia comunque «lineare e proporzionale» rispetto all'intero periodo di aggiustamento, **sono presi in considerazione i progetti sostenuti da prestiti del PNRR, nonché il co-finanziamento nazionale dei programmi finanziati dall'Unione nel 2025 e nel 2026**, a condizione che non venga compromessa la sostenibilità di bilancio nel medio termine.

* Alla luce anche di ciò, emerge ancora di più il bisogno che l'Unione Europea si doti di uno **strumento di investimento comunitario permanente** («PNRR Strutturale»)



Semestre europeo

- Insieme di procedure volte ad assicurare il coordinamento e la sorveglianza delle politiche economiche e di bilancio dei paesi membri dell'Unione europea e dei paesi membri della zona euro.
- Coinvolge soprattutto la Commissione e il Consiglio, con la partecipazione (nei fatti solo consultiva) del Parlamento Europeo.
- Include quell'insieme di scadenze per le quali, con il vecchio Patto, entro il 30 aprile il Governo doveva trasmettere il Documento di Economia e Finanza ed entro il 27 settembre la NADEF. Il termine del 30 aprile rimarrà anche per la presentazione dei Piani Nazionali di Bilancio.

- **Con la riforma**, sono stati inseriti nel Semestre anche i principi del **Pilastro Europeo dei Diritti Sociali**, nonché l'individuazione dei rischi per la **Convergenza Sociale** («Social Convergence Framework»).
- Il principio del Social Convergence Framework implica che gli stati membri si impegnino a colmare i gap nelle infrastrutture sociali rispetto alla media dell'Unione, «convergendo» verso standard di tutela dei diritti delle persone che siano quanto più uniformi per tutti.
- Il suo inserimento nel ciclo del Semestre Europeo è una «conquista minore» delle negoziazioni avvenute nel trilogio, ma i sindacati si impegneranno a sfruttare tutti gli spazi possibili per portare avanti le istanze dei lavoratori/trici e dei pensionati/e.

Traiettoria di riferimento

- Se il Debito/PIL è superiore al 60% e il deficit/PIL è superiore al 3%, la Commissione trasmette agli Stati membri una **traiettoria di riferimento per la Spesa netta**.
- Si tratta di una **stima economica pluriennale**, usata come strumento per inquadrare il dialogo con gli Stati, **al fine di elaborare i Piani nazionali strutturali di bilancio**.
- Tale traiettoria copre un **periodo di 4 anni**, con la **possibile proroga di massimo 3 anni** («Periodo di aggiustamento») a determinate condizioni.
- La traiettoria è **basata su un'analisi di rischio**, specifica per ogni Stato, e garantisce che entro la fine del periodo di aggiustamento i parametri si collochino o mantengano su un percorso di riduzione plausibile, sotto al 60% e al 3% nel medio termine, **ipotizzando l'assenza di ulteriori misure di bilancio**.



Analisi della sostenibilità del debito (DSA)

E' una metodologia macroeconomica che serve per stimare, simulando scenari futuri, la sostenibilità del debito pubblico di un Paese, cioè se è e sarà in grado di ripagare tutte le obbligazioni assunte verso i creditori senza difficoltà e senza correre il rischio di un default. Ai fini della traiettoria di riferimento, si utilizzerà la DSA della Commissione europea, con la previsione che la metodologia dovrà essere resa pubblica, trasparente e replicabile.

Numerose criticità della DSA:

- Altamente soggettiva per definizione, con ipotesi condizionali alla base: assume per date alcune condizioni fiscali, finanziarie, macroeconomiche, nonché le aspettative del mercato.
- E' una metodologia che influenza moltissimo il risultato finale prodotto dalle stime.
- Gli *spillover economici*, cioè gli effetti concatenati tra i vari Paesi, non vengono presi in considerazione.



Numerose criticità della DSA (continua):

- Non viene preso in considerazione come i mercati finanziari reagiranno alla pubblicazione delle traiettorie di riferimento. Variabili come i tassi di interesse e di conseguenza lo spread ne saranno probabilmente influenzate
- La previsione degli scenari futuri arriva a stimare come sarà la situazione 10 anni dopo i programmi di consolidamento fiscale. In economia predire un futuro così remoto è praticamente infattibile.
- La DSA implica una forte riduzione del debito pubblico soprattutto nella fase iniziale del periodo di aggiustamento, cosa che si è invece cercato di evitare nel compromesso politico.
- La metodologia è così complessa che persino molti funzionari dei Governi faranno fatica a comprenderla (il documento di spiegazione è un volume di 300 pagine).

«Clausole di salvaguardia»

Rimangono i **parametri di riferimento** del rapporto debito pubblico/PIL inferiore al **60%** e del rapporto deficit pubblico/PIL inferiore al **3% annuo...**

... ma il percorso di consolidamento fiscale prevede anche delle «**clausole di salvaguardia**» ancora più restrittive per fare fronte a possibili futuri shock avversi.

La traiettoria di riferimento assicura che il **rapporto debito pubblico/PIL** previsto diminuisca di un importo medio annuo minimo pari a:

- Se debito/PIL tra 60% e 90%:	Riduzione annuale minima media dello 0.5%.	Con il vecchio patto di stabilità, la riduzione annuale media doveva essere di 1/20 per la parte eccedente il 60%.
- Se debito/PIL oltre il 90%:	Riduzione annuale minima media dell'1%.	

La **diminuzione media** è calcolata a **partire dall'anno precedente l'inizio della traiettoria di riferimento** o, **se successivo, dall'anno in cui si prevede l'abrogazione della procedura per i disavanzi eccessivi** fino alla fine del periodo di aggiustamento.



La traiettoria di riferimento assicura il proseguimento dell'aggiustamento di bilancio, ove necessario, finché lo Stato membro interessato non raggiunge un livello di disavanzo che fornisca un margine di resilienza comune in termini strutturali **dell'1,5 % del PIL rispetto al valore di riferimento per il disavanzo del 3 % del PIL.**

In breve, per evitare che a causa di shock inattesi venga compromesso il percorso di rientro nei parametri, si dovrà mantenere il livello del deficit al di sotto dell'1.5%, per garantire un «cuscinetto» in caso di necessità.

Ciò determina la necessità di un miglioramento annuo del **saldo primario strutturale** di:

Piano di 4 anni	Piano di 7 anni
0.4 % del PIL	0.25 % del PIL

= *Saldo strutturale* (cioè il saldo delle P.A. corretto per il ciclo al netto delle *misure una tantum* e di *altre misure temporanee* - la spesa per interessi



Piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine

- Il «nuovo DEF», da approvare sempre entro il 30 aprile. Sarà un documento che conterrà il **percorso della Spesa netta, le ipotesi macroeconomiche sottostanti, le misure strutturali di bilancio programmate**, con sempre la garanzia della sostenibilità del debito e la credibilità del consolidamento fiscale
- Dovrà includere la «**Traiettoria di riferimento**», le «**informazioni tecniche**» (cioè gli orientamenti trasmessi dalla Commissione), il tutto basato su argomentazioni economiche solide e basate su dati, soprattutto nel caso in cui si chiedo una proroga del Periodo di aggiustamento e/o una deviazione dalla Traiettoria di riferimento
- Dovrà spiegare come lo Stato membro garantirà la **realizzazione delle riforme e degli investimenti**, con un occhio alle **Raccomandazioni specifiche per Paese** (approvate entro fine giugno ogni anno) e alle principali sfide individuate nel Semestre Europeo, cioè la **1) Transizione equa, verde e digitale, compresi gli obiettivi climatici 2) Resilienza sociale ed economica, compreso il Pilastro europeo dei diritti sociali 3) Sicurezza energetica 4) lo sviluppo della capacità di difesa**



Revisione del Piano nazionale di bilancio

- Al massimo 12 mesi prima della fine del Piano, uno **Stato membro può richiedere di presentare un nuovo Piano riveduto** se ci sono condizioni oggettive che ne impediscono l'attuazione. Tale nuovo piano sarà valido fino alla fine del periodo originario.
- **In caso di nomina di un nuovo Governo, si potrà presentare un nuovo Piano** relativo ad un periodo di 4 anni.
- In ogni caso, ogni anno gli Stati membri dovranno presentare una relazione, entro il 30 aprile, sui progressi compiuti.

Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche

- E' un organismo già istituito nel **2015** che fornisce consulenza in merito alla sorveglianza di bilancio multilaterale della Commissione e del Consiglio.
- Gode di piena indipendenza e autonomia
- Fornisce **valutazioni ex post del quadro di governance di bilancio dell'Unione, consulenza** sull'attuazione del Patto, **formula proposte** per la futura evoluzione del quadro di bilancio
- Composto da un presidente e 4 membri di comprovata esperienza nell'analisi delle finanze pubbliche e in macroeconomia. Eletto per 3 anni con possibilità di rinnovo.
- Con la riforma, avrà un ruolo più influente come consulente esterno alla governance.
- Ciò non toglie che in merito alla Traiettoria di riferimento, anche altri enti e attori potranno essere consultati dagli Stati membri



Procedura per disavanzi eccessivi (Braccio correttivo)

Il superamento dei valori di deficit pubblico è **considerato eccezionale solo se:**

- Esiste una grave recessione economica nella zona euro
- Esistono circostanze eccezionali al di fuori del controllo del Governo

(Cosiddette «**clausole generali**»)

In caso contrario, se il Rapporto Debito/PIL supera i valori di riferimento, la posizione di bilancio non è prossima al pareggio o positiva, e le **deviazioni registrate nel conto di controllo dello Stato superano lo 0.3% di PIL ogni anno oppure 0.6% di PIL complessivamente ...**

... si può aprire una procedura di infrazione.

Oltre al rapporto debito/PIL, verranno valutati in modo più approfondito alcuni elementi:

- Posizione del debito pubblico, suo finanziamento, struttura delle scadenze, passività potenziali (comprese quelle legate all'invecchiamento della popolazione)
- Progressi nell'attuazione delle riforme e degli investimenti
- **L'incremento degli investimenti pubblici nella difesa**

I tagli richiesti per rispettare le nuove regole: alcune stime

Tab. 1 - Tagli annuali richiesti nel 2025 per rispettare i nuovi parametri europei

	Piano di rientro 4 anni	Piano di rientro 7 anni
Francia	26.1 miliardi	14.2 miliardi
Italia	25.4 miliardi	13.5 miliardi
Spagna	13.9 miliardi	8.9 miliardi
Germania	11 miliardi	5.8 miliardi
Belgio	7.5 miliardi	4.5 miliardi
Olanda	6.4 miliardi	3.3 miliardi
Polonia	4.4 miliardi	3.5 miliardi
Romania	4.3 miliardi	2.9 miliardi
Finlandia	2.4 miliardi	603 milioni
Austria	2.3 miliardi	1.4 miliardi

Fonte: Bruegel, dicembre 2023

Tab. 2 – Investimenti sociali annui necessari per pareggiare i bisogni dei cittadini

	Sanità	Housing	Istruzione	TOTALE
Investimenti richiesti annui a livello europeo	120 miliardi	57 miliardi	15 miliardi	192 miliardi

Fonte: Commissione europea, 2020

- **Su 27 Stati membri, ben 18 Stati non saranno in grado di rispettare i propri target per la spesa in investimenti sociali.** La spesa per gli investimenti green potrà essere sostenuta solamente da 3 Stati. Anche includendo le risorse del PNRR, soltanto 5 Stati saranno in grado di sostenere la spesa per investimenti sociali e per la transizione green.
- Inoltre, come richiamato da Mario Draghi, **in Europa saranno necessari 500 miliardi l'anno soltanto per la transizione verde e digitale**

Tab. 3 – Alcuni dei 18 Stati membri che non avranno lo spazio fiscale per raggiungere i target prefissati per gli investimenti sociali

	Stima della spesa necessaria annua per raggiungere i target per gli investimenti sociali (prezzi al 2021)	Massimo aumento della spesa possibile nel 2027 (prezzi al 2021)
Francia	11.2 miliardi	- 5 miliardi
Italia	8.1 miliardi	- 3.6 miliardi
Spagna	7.7 miliardi	- 1.2 miliardi
Germania	19.3 miliardi	- 3.6 miliardi
Belgio	2.5 miliardi	- 2.5 miliardi
Polonia	2.7 miliardi	- 2.3 miliardi
Romania	1 miliardo	- 1.2 miliardi
Finlandia	1 miliardo	- 1 miliardo
Austria	2 miliardi	- 410 milioni

Fonte: Studio CES, aprile 2024