



XIX LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Conferenza interparlamentare sulla
stabilità, il coordinamento economico e
la *governance* nell'Unione europea

Madrid, 26-27 ottobre 2023

SENATO DELLA REPUBBLICA

CAMERA DEI DEPUTATI

SERVIZIO STUDI

SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI

UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE

UFFICIO DEI RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI
DELL'UNIONE EUROPEA

EUROPEA

N. 51

N. 29



Servizio Studi

TEL. 06 6706 2451 - studi1@senato.it - ✉@SR_Studi

Dossier n. 51

Servizio degli Affari internazionali -

Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione Europea

TEL. 06 6706 4561 - affeuropei@senato.it



Ufficio rapporti con l'Unione europea

Tel. 06 6760 2145 - cdrue@camera.it - ✉@CD_europa - europa.camera.it.

Dossier n. 29

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

ORDINE DEL GIORNO

INTRODUZIONE.....	1
I SESSIONE - LE SFIDE DI GOVERNO E LA RIPRESA ECONOMICA DELL'UNIONE EUROPEA NEL CONTESTO INTERNAZIONALE	3
Rallentamento della crescita.....	6
Calo dell'inflazione.....	7
II SESSIONE - ARCHITETTURA DELLA NUOVA <i>GOVERNANCE</i> ECONOMICA DELL'UNIONE: PIANI DI BILANCIO STRUTTURALE A MEDIO TERMINE E PERCORSO DI SPESA NETTA SPECIFICO PER CIASCUN PAESE. SOSTENIBILITÀ DEL DEBITO E PRUDENZA FISCALE NEL QUADRO DELL'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA.....	9
Il dibattito sulla riforma.....	10
Gli elementi principali delle proposte: un quadro di sintesi.....	11
Stato e prospettive negoziali.....	23
La mozione approvata dalla Camera dei deputati	26
Dati/stime della Commissione europea sui livelli di indebitamento...	27
III SESSIONE - INTEGRAZIONE DELLA DIMENSIONE SOCIALE NELLA <i>GOVERNANCE</i> ECONOMICA EUROPEA.....	29
IV SESSIONE - AUTONOMIA STRATEGICA APERTA DELL'UE	35
L'autonomia strategica aperta e settori coinvolti	35
Le dipendenze strategiche dell'UE.....	38
Le relazioni di previsione strategica dell'UE	41
La proposta della presidenza spagnola: “Resilient EU 2030”.....	42

INTRODUZIONE

La Conferenza interparlamentare sulla stabilità, il coordinamento economico e la *governance* nell'Unione (SCEG) è stata istituita sulla base dell'**art. 13 del Trattato cd. *Fiscal Compact***, il quale stabilisce che “il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali delle parti contraenti determinino insieme l'organizzazione e la promozione di una conferenza dei rappresentanti delle pertinenti commissioni del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali ai fini della discussione delle politiche di bilancio e di altre questioni rientranti nell'ambito di applicazione del medesimo Trattato”.

Il regolamento della Conferenza stabilisce che:

- essa **si riunisce almeno due volte l'anno**, in coordinamento con il ciclo del Semestre europeo;
- è composta dalle delegazioni delle competenti commissioni dei Parlamenti nazionali degli Stati membri dell'UE e del Parlamento europeo. **Ciascun Parlamento determina la composizione e la dimensione della propria delegazione;**
- opera sulla base del **principio del consenso;**
- il Parlamento della Presidenza può presentare **conclusioni non vincolanti**, in esito a ciascuna riunione. Nel primo semestre di ogni anno le conclusioni vengono presentate insieme al Parlamento europeo;
- il **Presidente del Consiglio europeo, il Presidente dell'Eurogruppo e i membri competenti della Commissione Europea** e di altre istituzioni UE sono invitati alla Conferenza per definire le priorità e le strategie dell'UE nelle materie oggetto della Conferenza stessa.

I SESSIONE - LE SFIDE DI GOVERNO E LA RIPRESA ECONOMICA DELL'UNIONE EUROPEA NEL CONTESTO INTERNAZIONALE

La Commissione europea ha presentato, lo scorso 11 settembre, le [previsioni economiche di estate 2023](#).

Esse forniscono un aggiornamento delle previsioni economiche di primavera, presentate nel maggio 2023. Si tratta di una previsione intermedia che contiene proiezioni relative al PIL e all'inflazione per le sei maggiori economie dell'UE (Germania, Francia, Italia, Spagna, Olanda e Polonia) l'Eurozona e l'UE nel suo complesso. Gli ultimi sviluppi economici per gli altri 21 Stati membri sono trattati nell'analisi complessiva e sono presi in considerazione nel calcolo degli aggregati per l'UE e la zona euro.

Stando alle previsioni, **l'economia dell'UE continuerà a crescere**, ma con **minore slancio** di quanto previsto precedentemente. Rispetto alle sue previsioni di primavera, infatti, la Commissione rivede la crescita del PIL dell'UE dall'1% allo 0,8% nel 2023 e dall'1,7% all'1,4% nel 2024, e la crescita nell'Eurozona dall'1,1% allo 0,8% nel 2023 e dall'1,6% all'1,3% nel 2024.

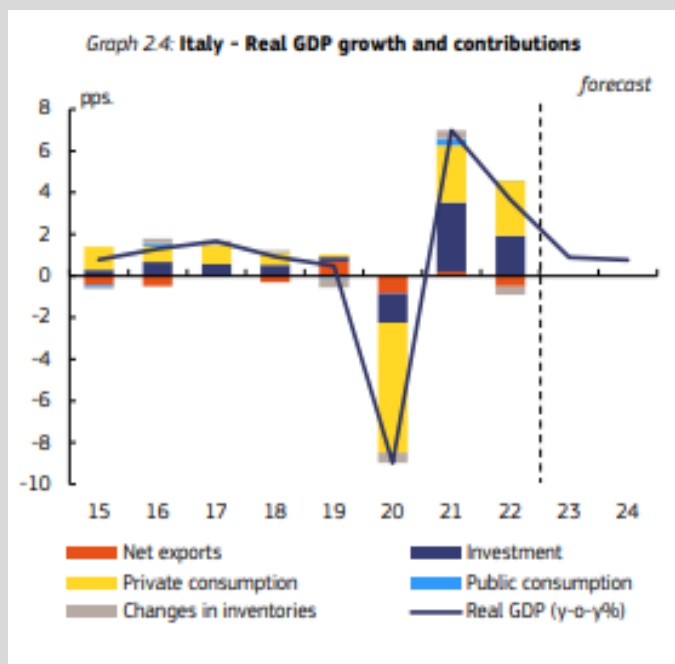
Prevede, inoltre, che l'inflazione continui a diminuire nel periodo oggetto delle previsioni, con un'inflazione IPCA (Indice armonizzato dei prezzi al consumo) nell'UE pari al 6,5% nel 2023 (rispetto al 6,7% delle previsioni di primavera) e al 3,2% nel 2024 (rispetto al 3,1%). Nell'Eurozona l'inflazione dovrebbe attestarsi al 5,6% nel 2023 (rispetto al 5,8%) e al 2,9% nel 2024 (rispetto al 2,8 %).

Per l'**Italia**, la Commissione prevede, per l'anno in corso, una crescita dello 0,9% e un'inflazione al 5,9%. Particolarmente rilevante il dato del **PIL tedesco** per quest'anno, previsto al **-0,4%**.

La Commissione afferma che la **crescita economica dell'Italia** ha iniziato a rallentare lo scorso anno, arrestando la ripresa post-pandemia che aveva portato la crescita al 7% nel 2021 e al 3,7% nel 2022. Dopo una ripresa nel primo trimestre del 2023, il PIL è diminuito dello 0,4% q-o-q nel secondo trimestre, specie a causa del calo della domanda interna, in particolare degli investimenti nelle costruzioni. A questo sviluppo, continua la Commissione, ha contribuito l'eliminazione graduale degli incentivi straordinari e temporanei per i miglioramenti degli edifici decisi durante la pandemia, che hanno spinto l'attività di costruzione in netto aumento negli ultimi due anni. Alcuni indicatori di breve periodo, compresa la produzione industriale, che erano peggiorati per diversi mesi durante l'estate, suggeriscono una ripresa marginale nella seconda metà dell'anno. Nel complesso, il PIL dovrebbe

crescere dello 0,9% nel 2023 e dello 0,8% nel 2024, con una revisione al ribasso di 0,3 punti percentuali per ogni anno.

La spesa per consumi è stata frenata dal minore reddito disponibile reale delle famiglie durante l'elevata inflazione dello scorso anno, in quanto i risparmi accumulati in precedenza sono diminuiti. Un aumento molto graduale dei salari, unitamente a condizioni occupazionali ancora favorevoli, dovrebbe sostenere un modesto incremento dei consumi privati per tutto il 2024, nonostante la prevista scadenza di tutte le misure temporanee di sostegno al reddito. I tassi di partecipazione al lavoro dovrebbero stabilizzarsi dopo la robusta crescita registrata fino alla metà del 2023. L'attività di investimento è destinata a contrarsi nel resto del 2023 per poi aumentare moderatamente nel 2024, poiché il calo delle costruzioni immobiliari è compensato dagli aumenti degli investimenti in infrastrutture e attrezzature sostenuti dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza (e quindi dal PNRR). Le esportazioni nette dovrebbero fornire un sostegno minore alla crescita nel 2024, dopo un contributo positivo nel 2023.



L'inflazione dovrebbe moderare al 5,9% nel 2023 e al 2,9% nel 2024. Sebbene i prezzi dell'energia siano diminuiti nei primi mesi del 2023, non dovrebbero continuare a esercitare pressioni al ribasso sull'inflazione nel 2024, anche a causa della prevista eliminazione graduale delle misure temporanee adottate per attenuare l'impatto dei prezzi elevati dell'energia. Si prevede che l'aumento dei prezzi medi al consumo passerà al costo del lavoro solo parzialmente e con un notevole ritardo. Ciò è dovuto, da un lato, alla lunga durata degli accordi salariali e delle trattative e,

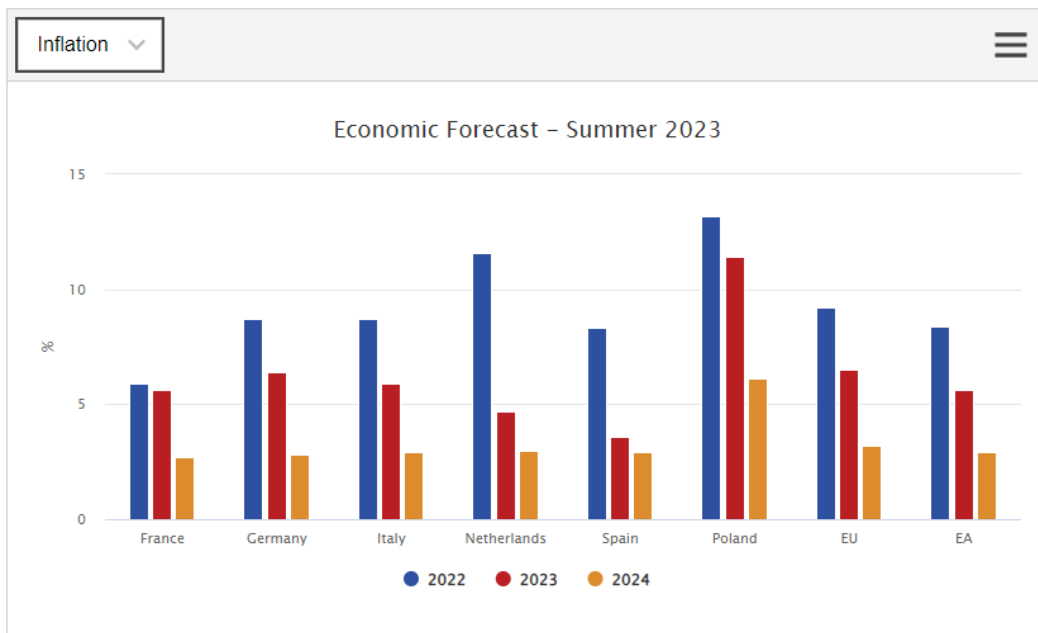
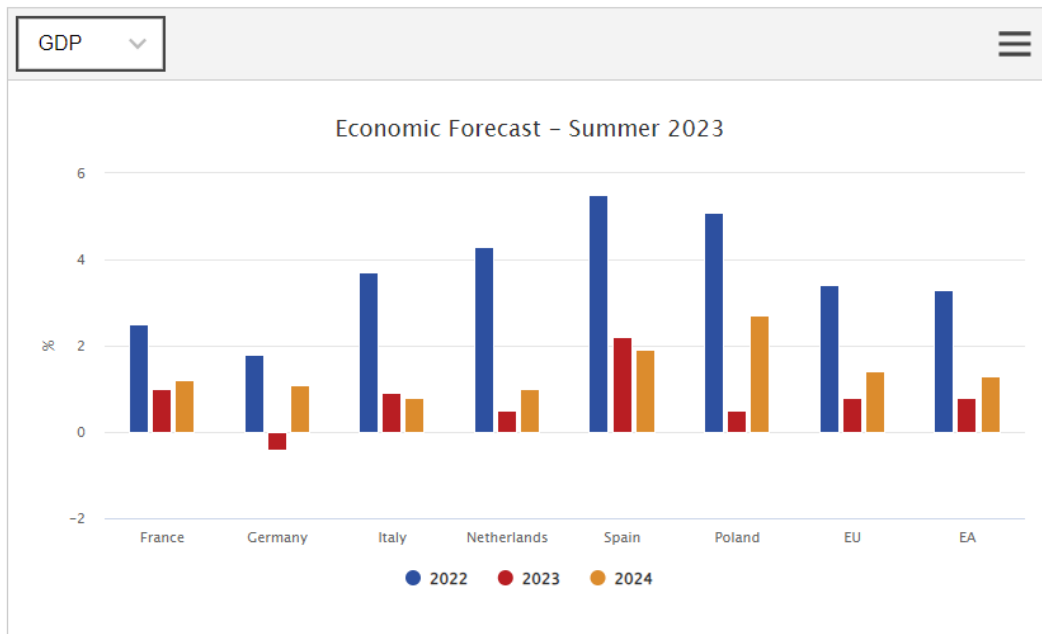
dall'altro, all'indicizzazione dei salari contrattuali a una misura dell'inflazione interna che esclude l'impatto dell'inflazione energetica importata. Di conseguenza, l'inflazione misurata sullo IAPC al netto dei beni energetici e alimentari non trasformati dovrebbe superare l'inflazione complessiva nei prossimi trimestri, poiché i prezzi dei beni e dei servizi interni dovrebbero ridursi più gradualmente.

La Commissione chiarisce, tuttavia, che le previsioni sono particolarmente soggette a **rischi e incertezza**, specie a causa del perdurare della **guerra** di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina e delle **tensioni geopolitiche** più generali. Anche l'**inasprimento** della **politica monetaria** potrebbe pesare sull'attività economica in misura maggiore del previsto, ma potrebbe anche portare a un calo più rapido dell'inflazione, che accelererebbe il ripristino dei redditi reali. Per contro, le pressioni sui prezzi potrebbero rivelarsi più persistenti. A gravare sulle prospettive, infine, vi sono, nell'analisi della Commissione, anche i crescenti **rischi climatici**, che si sono manifestati attraverso le condizioni meteorologiche estreme, gli incendi boschivi e le inondazioni senza precedenti verificatisi durante la scorsa estate.

Di seguito, le tabelle e i grafici della Commissione riepilogativi delle previsioni:

Overview - the Summer 2023 interim Forecast

	Real GDP growth						Inflation					
	Summer 2023 interim Forecast			Spring 2023 Forecast			Summer 2023 interim Forecast			Spring 2023 Forecast		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024
Euro area	3.3	0.8	1.3	3.5	1.1	1.6	8.4	5.6	2.9	8.4	5.8	2.8
European Union	3.4	0.8	1.4	3.5	1.0	1.7	9.2	6.5	3.2	9.2	6.7	3.1
Germany	1.8	-0.4	1.1	1.8	0.2	1.4	8.7	6.4	2.8	8.7	6.8	2.7
Spain	5.5	2.2	1.9	5.5	1.9	2.0	8.3	3.6	2.9	8.3	4.0	2.7
France	2.5	1.0	1.2	2.6	0.7	1.4	5.9	5.6	2.7	5.9	5.5	2.5
Italy	3.7	0.9	0.8	3.7	1.2	1.1	8.7	5.9	2.9	8.7	6.1	2.9
Netherlands	4.3	0.5	1.0	4.5	1.8	1.2	11.6	4.7	3.0	11.6	4.9	3.3
Poland	5.1	0.5	2.7	5.1	0.7	2.7	13.2	11.4	6.1	13.2	11.7	6.0



Rallentamento della crescita

Più nel dettaglio delle previsioni sulla crescita, la Commissione rileva che **l'attività economica nell'UE è stata modesta nella prima metà del 2023** a

causa di rilevanti shock subiti. La **debolezza** della domanda interna, in particolare dei **consumi**, dimostra che i prezzi al consumo elevati stanno esercitando un impatto più pesante di quanto previsto a primavera, nonostante il calo dei prezzi dell'energia e un mercato del lavoro resistente. Nel contempo, sottolinea la Commissione, il rallentamento dell'erogazione di credito bancario all'economia dimostra che **l'inasprimento della politica monetaria sta procurando i suoi effetti**.

Gli indicatori segnalano un calo dell'attività economica nell'estate e nei prossimi mesi, con una persistente debolezza dell'industria e un rallentamento dei servizi, nonostante l'ottima stagione turistica che si è registrata in molte parti d'Europa.

In merito all'economia mondiale, la Commissione segnala un andamento leggermente migliore del previsto nella prima metà dell'anno, nonostante la debolezza dei risultati della Cina. Le prospettive per quanto riguarda la crescita e il commercio a livello mondiale rimangono tuttavia sostanzialmente invariate rispetto alla primavera, ossia **l'economia dell'UE non può contare su un forte sostegno della domanda esterna**.

In sintesi, quindi, il **rallentamento della crescita nell'UE dovrebbe perdurare nel 2024** e l'impatto della politica monetaria restrittiva dovrebbe continuare a frenare l'attività economica. Si prevede, tuttavia, una lieve ripresa della crescita per il prossimo anno, a fronte di un'inflazione che continua a diminuire, un mercato del lavoro che rimane forte e redditi reali in graduale ripresa.

Calo dell'inflazione

Più nel dettaglio delle previsioni sull'inflazione, invece, la Commissione rileva che essa, per effetto del calo dei prezzi dell'energia e della riduzione della pressione inflazionistica derivante dai beni alimentari e industriali, ha **continuato a diminuire nella prima metà del 2023**, attestandosi a luglio al 5,3% nell'Eurozona, esattamente la metà del picco del 10,6% registrato nell'ottobre 2022, e rimanendo stabile in agosto.

I prezzi dell'energia dovrebbero continuare a diminuire per il resto del 2023, ma a un ritmo più lento. Si prevede, invece, un nuovo lieve aumento nel 2024, a causa del rincaro del petrolio.

L'inflazione nel settore dei servizi - rileva infine la Commissione - è stata finora più persistente del previsto, ma dovrebbe continuare a scendere con l'attenuarsi della domanda a causa dell'impatto dell'inasprimento della politica monetaria e del venir meno della spinta post-COVID. I prezzi dei prodotti alimentari e industriali non energetici continueranno a contribuire ad allentare l'inflazione nel periodo oggetto delle previsioni, riflettendo anche il calo dei prezzi degli input e la normalizzazione delle catene di approvvigionamento.

II SESSIONE - ARCHITETTURA DELLA NUOVA *GOVERNANCE* ECONOMICA DELL'UNIONE: PIANI DI BILANCIO STRUTTURALE A MEDIO TERMINE E PERCORSO DI SPESA NETTA SPECIFICO PER CIASCUN PAESE. SOSTENIBILITÀ DEL DEBITO E PRUDENZA FISCALE NEL QUADRO DELL'UNIONE ECONOMICA E MONETARIA

Il 26 aprile 2023 la Commissione europea ha presentato **tre proposte legislative** per **reformare il quadro di regole della *governance* economica** dell'UE, costituito essenzialmente dal quadro della politica di bilancio ([Patto di stabilità e crescita](#) e requisiti per i quadri di bilancio nazionali) e dalla [procedura per gli squilibri macroeconomici](#), nonché dal quadro per i programmi di assistenza finanziaria macroeconomica. Si tratta:

1) della [proposta di regolamento \(COM\(2023\)240\)](#), avente come base giuridica l'art. 121, paragrafo 6, del TFUE, 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 (si tratta del regolamento che istituisce il Semestre europeo e il cd. "**braccio preventivo**" del Patto di stabilità e crescita);

2) della [proposta di regolamento del Consiglio \(COM\(2023\)241\)](#), avente come base giuridica l'art. 126, paragrafo 14, comma 2, del TFUE, che **modifica** il [regolamento \(CE\) n. 1467/97](#) per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (nota come "**braccio correttivo**" del Patto di stabilità e crescita);

3) della [proposta di direttiva \(COM\(2023\)242\)](#), avente come base giuridica l'art. 126, paragrafo 14, comma 3, del TFUE, che **modifica** la [direttiva 2011/85/UE](#) relativa ai requisiti per i quadri nazionali di bilancio.

Per effetto delle differenti **basi giuridiche** la proposta che sostituisce il regolamento (CE) n. 1466/97 segue la **procedura legislativa ordinaria** (approvazione in identico testo al Parlamento europeo in Consiglio a maggioranza qualificata); le altre due proposte seguono una **procedura legislativa speciale**, secondo la quale il Parlamento europeo ha un mero ruolo consultivo. In Consiglio, la proposta che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 deve essere approvata all'**unanimità**, mentre quella che modifica la direttiva 2011/85/UE a **maggioranza qualificata**.

Per un approfondimento sul contenuto delle proposte, si veda il [dossier](#) pubblicato lo scorso 30 giugno dagli uffici di Camera e Senato.

Il dibattito sulla riforma

Le proposte sono il risultato di **un’ampia e articolata discussione** sull’opportunità di riformare le regole economiche e di bilancio dell’Unione europea allo scopo di migliorarne la comprensibilità e la trasparenza, adattare al contesto macroeconomico e alle nuove priorità politiche perseguite dall’UE, come le transizioni verde e digitale, nonché dotarle di maggiore efficacia.

In estrema sintesi, la riflessione è stata [avviata](#) dalla Commissione europea nel **febbraio 2020** e **sospesa** poco dopo per la necessità di concentrarsi sulle sfide poste dalla pandemia di COVID-19¹. È stata [rilanciata](#) dalla Commissione ad **ottobre 2021**², anche al fine di tenere conto del **mutato contesto macroeconomico** risultante dalla crisi pandemica (in particolare del significativo aumento dei livelli di indebitamento determinato dalla grave recessione e dalla necessaria risposta di bilancio), nonché dei nuovi strumenti che l’UE ha varato per fronteggiarla, su tutti *Next Generation EU*, finanziato con l’emissione di debito comune, e il suo principale programma, il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, nel cui ambito si collocano i Piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR).

A **novembre 2022**, vagliati i contributi presentati da una pluralità di soggetti, tra cui istituzioni dell’UE, governi e parlamenti nazionali, cittadini, parti sociali, istituzioni non governative e mondo accademico e considerate le posizioni degli Stati membri la Commissione ha pubblicato [orientamenti di riforma](#)³, volti anche a favorire una convergenza tra le diverse posizioni emerse. Sugli orientamenti sono proseguiti i negoziati e il dibattito anche in seno alle Camere.

Il **Consiglio Ecofin** del 14 marzo 2023 ha fissato nelle proprie [conclusioni](#) alcune **linee di convergenza** per la riforma⁴, segnalando al tempo stesso le questioni che necessitavano di ulteriori approfondimenti. Le conclusioni sono state [avallate](#) dal Consiglio europeo del 23 marzo.

¹ Per approfondimenti, si veda il [dossier](#) pubblicato dagli uffici di Camera e Senato in occasione della Conferenza interparlamentare sulla stabilità, il coordinamento economico e la *governance* nell’UE del 12 ottobre 2020.

² Per approfondimenti, si veda il [dossier](#) pubblicato dall’Ufficio RUE della Camera dei deputati.

³ Per approfondimenti, si rinvia al [dossier n. 5/1](#) dei Servizi affari internazionali e Studi del Senato e al [dossier](#) “Gli orientamenti della Commissione europea per la riforma della *governance* economica dell’UE” dell’Ufficio Rapporti con l’UE della Camera dei deputati.

⁴ Per approfondimenti, si veda il [dossier n. 20](#) del 6 aprile 2023 “La riforma della *governance* economica dell’UE” a cura dell’Ufficio RUE della Camera dei deputati.

Il contenuto delle **proposte** si colloca in buona parte nel **solco** degli **orientamenti** della Commissione e delle **conclusioni** del Consiglio, ma **se ne discosta per alcuni aspetti**, poiché tiene conto anche dei successivi confronti e sviluppi negoziali intercorsi tra la Commissione europea e gli Stati membri.

A tutte le fasi principali del dibattito, ha **partecipato e sta partecipando attivamente anche il Parlamento italiano**.

Per restare alle fasi più recenti, gli **orientamenti** per la **riforma** sono stati esaminati sia dalla Camera dei deputati sia dal Senato della Repubblica tra febbraio e marzo 2023. Al termine del ciclo di audizioni, la **V Commissione** (Bilancio) della Camera, preso atto del [parere favorevole con condizioni](#) della **XIV Commissione** (Politiche dell'UE), ha adottato, in data **8 marzo 2023**, un [documento finale](#), mentre la **5ª Commissione** (Bilancio) del **Senato** ha adottato, in data **9 marzo 2023**, una [risoluzione](#). I due atti contengono **indirizzi pressoché analoghi e coordinati rivolti al Governo** ai fini del **proseguito dei negoziati** in sede europea.

Le proposte legislative sono invece tuttora in corso di esame, sia presso la [Camera](#) dei deputati che presso il [Senato](#) della Repubblica.

Inoltre, lo scorso 11 ottobre **l'Assemblea della Camera dei deputati ha approvato la mozione** Candiani, Lucaselli, Rossello, Romano ed altri n. [1-00195](#) concernente iniziative in materia di revisione della *governance* economica dell'Unione europea e delle relative politiche di bilancio (*v. infra*).

Gli elementi principali delle proposte: un quadro di sintesi

Le tre proposte mirano a **coniugare sostenibilità del debito e crescita**, attraverso riforme e investimenti, differenziando gli Stati membri in considerazione delle loro sfide di debito pubblico e consentendo **traiettorie di bilancio specifiche per Paese**.

Il rafforzamento della titolarità nazionale, la semplificazione e la trasparenza delle regole, la maggiore attenzione al medio termine, insieme a un'applicazione più efficace, sono gli altri obiettivi delineati dalle proposte.

Le proposte sono presentate a trattati vigenti: restano, pertanto, **invariati i parametri di riferimento del 3%** per il rapporto tra il **disavanzo pubblico e il PIL** e del **60%** per il rapporto tra il **debito pubblico e il PIL**.

Nel quadro della riforma, come già ampiamente preannunciato, non **viene proposta alcuna golden rule** per escludere determinati investimenti, in modo particolare quelli per sostenere le transizioni verde e digitale o per aumentare le capacità di difesa, dalle norme di bilancio dell'UE, così come **non si prevede una forma di capacità fiscale centrale comune**, elementi sui quali **l'Italia ha sempre espresso il proprio favore**.

Il nuovo braccio preventivo del Patto

Nel quadro del nuovo braccio preventivo, tutti gli **Stati membri** dovranno presentare un **piano strutturale nazionale di bilancio a medio termine** (durata 4-7 anni) con cui stabilire la politica di bilancio, le riforme e gli investimenti nonché un **percorso di bilancio** nazionale definito in termini di **spesa primaria netta**, che sarà l'unico indicatore operativo anche per la successiva sorveglianza.

La “spesa netta” è costituita dalla **spesa pubblica al netto della spesa per interessi**, delle misure discrezionali sulle entrate e delle altre variabili di bilancio al di fuori del controllo del Governo (spese relative ai programmi dell'Unione interamente coperte dalle entrate dei fondi UE e elementi ciclici di spesa per indennità di disoccupazione).

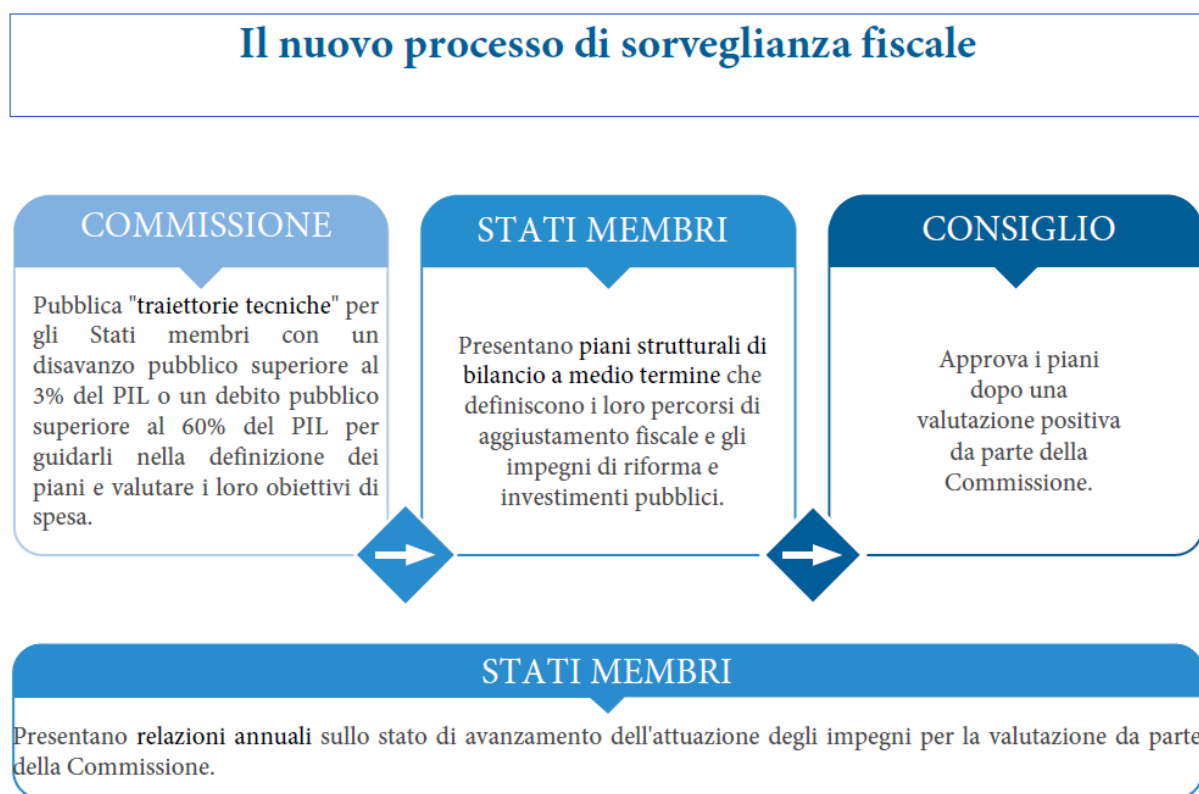
Risulterà quindi superato l'**obiettivo di medio termine (OMT)** specifico per Paese, che ai sensi dell'articolo 2-*bis* del regolamento (CE) n. 1466/97 ogni Stato membro è chiamato a perseguire a livello nazionale. Definito sulla base di una serie di parametri economici, tra cui il potenziale di crescita dell'economia, l'OMT consiste in un livello di saldo di bilancio netto strutturale (corretto, cioè, per tener conto dell'influenza del ciclo economico e al netto delle misure di bilancio temporanee e *una tantum*) che può divergere dal pareggio, ma deve essere tale da garantire, in presenza di normali fluttuazioni cicliche, un adeguato margine di sicurezza rispetto alla soglia del 3 per cento del disavanzo e il mantenimento di una situazione di sostenibilità delle finanze pubbliche.

Analogamente a quanto previsto per i PNRR, i piani di bilancio saranno valutati dalla Commissione e approvati dal Consiglio. Il monitoraggio sull'attuazione dei piani nel contesto del Semestre europeo sarà effettuato sulla base di una **relazione annuale** presentata da ciascuno Stato.

Il piano strutturale di bilancio è ipotizzato come obbligo unico, comprensivo ed integrato di comunicazione a carico degli Stati membri. Andrà quindi a sostituire i citati **programmi di stabilità** (e di **convergenza** per gli Stati membri che non fanno parte dell'area euro) ed i **programmi nazionali di riforma**, che secondo la normativa vigente gli Stati devono presentare entro il mese di aprile. In tali documenti si devono delineare politiche di bilancio e di promozione della crescita

e della competitività, tenendo conto degli orientamenti e dei risultati delle relazioni per Paese predisposti dalla Commissione.

Di seguito un grafico della Commissione europea (tradotto a cura degli uffici di Camera e Senato), che riassume il nuovo processo di sorveglianza fiscale proposto:



All'inizio del processo di definizione dei piani, per gli Stati con un rapporto debito/PIL superiore al 60% o un disavanzo superiore al 3% del PIL, la Commissione pubblicherà una "**traiettoria tecnica**" della spesa netta su un orizzonte temporale di 4 o 7 anni, ancorata a un'**analisi di sostenibilità del debito** (*debt sustainability analysis, DSA*), volta ad assicurare che:

- 1) il **rapporto debito/PIL** sia avviato o mantenuto su un **percorso di riduzione plausibile** o rimanga a **livelli prudenti** e il disavanzo pubblico sia portato o mantenuto al di sotto della soglia del 3% del PIL;
- 2) lo sforzo di **aggiustamento di bilancio** durante il periodo del piano sia almeno proporzionale allo sforzo complessivo compiuto nell'arco dell'intero periodo di aggiustamento (per **evitare che lo sforzo di**

aggiustamento sia concentrato negli anni finali del periodo di aggiustamento);

- 3) il **rapporto debito pubblico/PIL** al termine dell'orizzonte di programmazione sia **inferiore** rispetto a quello registrato nell'anno precedente l'inizio della traiettoria tecnica;
- 4) nel periodo coperto dal piano, la crescita della spesa netta nazionale resti, di norma, mediamente inferiore alla crescita del PIL a medio termine;
- 5) per gli anni in cui si prevede che il **disavanzo pubblico superi il 3%**, il percorso correttivo di spesa netta sia coerente con un **aggiustamento annuo minimo pari almeno allo 0,5% del PIL** (a prescindere dall'apertura di una procedura per disavanzo eccessivo).

Le **ultime quattro di tali condizioni** costituiscono **clausole di salvaguardia** aggiunte dalla Commissione europea per venire parzialmente **incontro alle richieste dei Paesi cd. frugali** (v. *infra*).

Invece, per gli Stati con **disavanzo pubblico inferiore al 3% e debito pubblico inferiore al 60%** del PIL la Commissione fornirà soltanto **informazioni tecniche** volte a garantire che il disavanzo resti al di sotto del valore di riferimento del 3% anche nel **medio periodo** ossia senza alcun ulteriore intervento per un periodo di **10 anni** dopo la chiusura del piano.

Le **traiettorie tecniche e le informazioni tecniche guideranno gli Stati membri nella definizione dei loro piani**. Gli Stati membri dovranno spiegare (fornendo argomentazioni economiche valide e verificabili) la presenza di traiettorie di spesa netta più elevate rispetto alla traiettoria tecnica della Commissione. Qualora la traiettoria di spesa netta inclusa nel Piano sia più alta rispetto a quella fornita dalla Commissione europea, lo Stato membro interessato dovrà a giustificazione della differenza.

Le proposte della Commissione specificano il contenuto necessario dei Piani. Essi dovranno presentare una traiettoria di spesa netta che copra un periodo di almeno **quattro anni**, nonché le ipotesi macroeconomiche sottostanti e le misure strutturali di bilancio pianificate, tali da soddisfare i seguenti **criteri**:

- 1) assicurare **l'aggiustamento di bilancio necessario per portare o mantenere il debito pubblico su un percorso plausibilmente discendente** al più tardi entro la fine del periodo di aggiustamento, o mantenerlo a livelli prudenti, e per portare e

mantenere nel medio termine il disavanzo pubblico al di sotto del valore di riferimento del 3% del PIL;

2) illustrare come il Piano garantisca **la realizzazione di investimenti e riforme identificate nel Semestre europeo**, nelle raccomandazioni specifiche per Paese, come eventualmente corregga gli squilibri macroeconomici identificati e come affronti le priorità comuni dell'Unione, tra cui Green Deal, Pilastro europeo dei diritti sociali, decennio digitale, bussola strategica per la difesa e la sicurezza;

3) illustrare, se necessario, come si intenda realizzare le riforme e gli investimenti alla base dell'eventuale **estensione** del percorso di aggiustamento a sette anni;

4) illustrare come si intenda garantire la **coerenza con il PNRR** nazionale.

Nel Piano dovrà essere altresì dettagliato come lo Stato membro intenda dare **seguito alle raccomandazioni specifiche**, comprese quelle rilevanti ai fini della procedura per gli squilibri eccessivi, a avvertimenti della Commissione e a raccomandazioni del Consiglio.

Di seguito un grafico della Commissione europea (tradotto a cura degli uffici di Camera e Senato), che riassume il percorso di aggiustamento fiscale proposto:

Percorso di aggiustamento fiscale

Tutti gli Stati membri devono elaborare piani a medio termine per definire le loro politiche fiscali, di riforma e di investimento nell'arco di quattro anni. Tali piani costituiranno la base della sorveglianza fiscale.

Stati membri con un rapporto debito/PIL inferiore al 60% e un disavanzo inferiore al 3% del PIL

No aggiustamento fiscale richiesto

Questi Stati membri devono mantenere:

- un disavanzo pubblico inferiore al 3% del PIL e
- un debito pubblico inferiore al 60% del PIL nel medio termine.

Stati membri con un rapporto debito/PIL superiore al 60% o un disavanzo superiore al 3% del PIL

Aggiustamento fiscale su un periodo di 4 anni

Questi Stati membri devono delineare un percorso di aggiustamento fiscale che garantisca che:

- il disavanzo pubblico rimanga o sia portato o mantenuto al di sotto della soglia del 3% del PIL;
- il debito sia avviato o mantenuto su un percorso di riduzione plausibile o rimanga a livelli prudenti entro la fine del periodo di aggiustamento;
- alla fine del periodo coperto dal piano, il debito sia inferiore rispetto a quello registrato all'inizio dello stesso periodo;
- sia attuato un aggiustamento annuo minimo pari almeno allo 0,5% del PIL come parametro di riferimento fintanto che il disavanzo rimane superiore al 3% del PIL.

Aggiustamento fiscale su un periodo di 7anni

- Gli Stati membri possono beneficiare di un percorso di aggiustamento fiscale più graduale (massimo 7 anni) per soddisfare i criteri di cui sopra se si impegnano in riforme e investimenti ulteriori a sostegno dell'aggiustamento.
- Dovranno comunque assicurare un aggiustamento considerevole nei primi 4 anni del piano.

La **revisione del piano di bilancio** dopo la sua approvazione e prima della fine del periodo di aggiustamento è consentita in due ipotesi:

- 1) l'insorgere di **“circostanze oggettive”** che impediscano l'attuazione del Piano originario;
- 2) la richiesta di revisione avanzata a seguito dell'insediamento di un **nuovo Governo** nazionale.

In caso di **circostanze eccezionali** le proposte prevedono una duplice possibilità di ricorso a **clausole di salvaguardia** che consentano scostamenti dagli obiettivi di spesa, entrambe attivabili tramite raccomandazione del Consiglio sulla base di una previa raccomandazione della Commissione:

1) **a livello di Unione** in caso di **grave recessione economica** nell'area dell'euro o nell'UE nel suo insieme;

2) **al livello nazionale** al verificarsi di **circostanze eccezionali**, al di fuori del controllo dello Stato membro, con un forte impatto sulle finanze pubbliche.

La relazione tecnica del Governo

La **relazione tecnica del Governo** sulla **proposta recante il nuovo braccio preventivo del Patto**, trasmessa alle Camere ai sensi dell'art. 6 della legge 234 del 2012, sostiene anzitutto che la proposta prende atto delle critiche mosse nel corso degli anni all'attuale formulazione del braccio preventivo (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.

Nel sostenere che le finalità della proposta sono conformi all'interesse nazionale, in quanto cercano di coniugare la sostenibilità del debito pubblico con la crescita economica, la relazione evidenzia, tuttavia, alcune **criticità** da affrontare in sede di negoziato, relative, in particolare:

1) alla **manca 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 PNRR** nonché quelle finalizzate alla **transizione digitale e climatica**. La relazione specifica che uno degli obiettivi del negoziato è concordare un sistema di regole che preveda spazi di bilancio adeguati agli investimenti pubblici;

2) 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. In altre parole, è necessario **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, a giudizio del Governo, godrebbe di maggiore flessibilità e, di conseguenza, assicurerebbe un ruolo anticiclico della politica di bilancio.

Un ulteriore elemento da approfondire in fase negoziale 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 europea.

La relazione segnala infine che la piena operatività della nuova normativa, qualora approvata, richiederà 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. In tale prospettiva, sarebbe auspicabile che i tempi e le modalità di entrata in vigore risultassero adeguati per il successivo adeguamento del *framework* nazionale. Noti tutti gli elementi del nuovo *framework*, andrebbe 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.

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 per gli enti territoriali e, in generale, per le PA dotate di bilancio autonomo, diverse dallo Stato.

Il nuovo braccio correttivo

Il maggiore controllo conferito agli Stati membri sull'elaborazione dei propri piani a medio termine è controbilanciato dall'introduzione di un **regime di applicazione più rigoroso**, volto a garantire che gli Stati rispettino gli impegni assunti.

Nel quadro del nuovo braccio correttivo del Patto, infatti, la **procedura** basata sulla violazione del criterio del **disavanzo** rimane **invariata**, mentre quella basata sulla violazione del criterio del **debito** viene **rafforzata**, nel senso che il mancato rispetto del percorso di bilancio concordato comporterà **automaticamente l'apertura** della procedura per i Paesi con un debito superiore al 60%.

Viene **abbandonata la cd. "regola dell'1/20"** in considerazione del fatto che la sua applicazione "implicherebbe assai probabilmente - nell'attuale situazione post-COVID di elevati rapporti debito/PIL e disavanzo/PIL - uno **sforzo** di bilancio concentrato nel periodo iniziale troppo impegnativo, che avrebbe un **impatto molto negativo sulla crescita e quindi sulla sostenibilità stessa del debito**".

Al momento della pubblicazione delle proposte, fonti di stampa hanno fatto riferimento a una proiezione, elaborata dai servizi della Commissione, secondo la quale **l'Italia**, in base alle nuove regole, dovrebbe effettuare una correzione annua dello **0,85% del PIL** (circa 14-15 miliardi di euro), in caso di piano di quattro anni, e una correzione annua dello **0,45% del PIL** (circa 6-8,5 miliardi di euro) in caso di piano di sette anni. L'attuale regola del debito, invece, richiederebbe all'Italia uno sforzo del 4,5% del PIL l'anno.

La sorveglianza si concentrerà solamente sul rispetto della **linea di spesa netta** fissata nel piano nazionale e approvata dal Consiglio.

Al maggiore automatismo della procedura per debito, le nuove regole affiancano anche una **riduzione delle sanzioni pecuniarie** ad essa conseguenti. Nello specifico, si **sopprime l'importo minimo** delle ammende previsto dalle disposizioni vigenti (pari allo 0,2% del PIL) ma si stabilisce che gli Stati membri dovranno versare **multe semestrali** del valore dello **0,05% del PIL, cumulabili fino allo 0,5% del PIL**.

La relazione tecnica del Governo

La **relazione tecnica del Governo** sulla **proposta recante il nuovo braccio correttivo del Patto**, sostiene, anzitutto, che essa prende atto, almeno parzialmente, delle principali critiche all'attuale braccio correttivo,

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.

La relazione ritiene, inoltre, le **finalità della proposta conformi all'interesse nazionale** poiché essa mira 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.

Tuttavia, la relazione segnala **criticità** relativamente all'**eccessivo grado di automatismo nell'apertura della procedura**. 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 per i Paesi ad alto debito. Inoltre, l'imposizione di un **aggiustamento minimo** da conseguire annualmente in caso di apertura della procedura, rischia di riproporre le **stesse criticità in termini di pro-ciclicità**, già rilevate nell'attuale *framework*. È da **evitare**, pertanto, 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.

Uno degli obiettivi del negoziato, conclude sul punto la relazione, è quindi quello di ridimensionare il grado di automatismo nell'apertura di una procedura e cercare 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.

Infine, la relazione segnala che 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 riguardante la riforma del braccio preventivo del Patto.

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.

Nuova direttiva sui quadri di bilancio degli Stati membri

La nuova direttiva (che stabilisce regole dettagliate riguardanti le caratteristiche dei quadri di bilancio degli Stati membri, necessarie perché sia garantita l'osservanza dell'obbligo di evitare disavanzi pubblici eccessivi) **rafforza la titolarità nazionale**, con un **ruolo più importante e nuovi compiti per gli enti di bilancio indipendenti** (in Italia, l'Ufficio parlamentare di bilancio) e promuove un **orientamento a medio termine della programmazione di bilancio**. Inoltre, allo scopo di garantire un monitoraggio più adeguato delle sfide di finanza pubblica attuali e future, le disposizioni della proposta rafforzano l'attenzione posta sulle **passività potenziali** e sulla gestione dei **disastri naturali**. Infine, alcune disposizioni sono volte a semplificare o chiarire il quadro vigente.

La Commissione ritiene che il quadro proposto **incorpori** nel quadro giuridico dell'UE **la sostanza delle disposizioni fiscali** del [Trattato](#) sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance*, il cd. *Fiscal compact*.

La sorveglianza sugli squilibri macroeconomici

La Commissione **non** propone invece **modifiche legislative** alla procedura per la **prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici**, ma dichiara che intende perseguire una sua migliore applicazione nell'ambito del quadro giuridico esistente.

In particolare, il Consiglio potrà adottare una raccomandazione che stabilisca **l'esistenza di uno squilibrio eccessivo** qualora lo Stato membro non rispetti gli **impegni di riforma e di investimento** inclusi nel piano strutturale di bilancio a medio termine, volti a dare seguito alle raccomandazioni specifiche per Paese pertinenti nel quadro della procedura per gli squilibri macroeconomici. Inoltre, se uno Stato membro è oggetto di una procedura per gli squilibri eccessivi, dovrà presentare un **piano strutturale di bilancio a medio termine** riveduto che fungerà da piano d'azione correttivo ai sensi del [regolamento \(UE\) n. 1176/2011](#).

La Commissione, in coerenza con l'impostazione da essa seguita negli orientamenti dello scorso novembre, non sembra dare pieno seguito alla istanza, da più parti avanzata, Italia compresa, di promuovere con riguardo agli squilibri macroeconomici un approccio maggiormente rigoroso e simmetrico a quello seguito per in disavanzi eccessivi. Ciò con particolare riferimento alla imposizione effettiva di misure correttive ai Paesi che presentano **elevati surplus di partite correnti** nell'area euro.

Sorveglianza post-programma

Anche per la **sorveglianza post-programma** la Commissione propone un nuovo approccio che **non richiede alcuna modifica legislativa**.

In particolare, il nuovo quadro **esenta gli Stati** della zona euro soggetti a un **programma di aggiustamento macroeconomico** a norma del [regolamento \(UE\) n. 472/2013](#) dalla presentazione di piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine e di relazioni annuali sui progressi compiuti per la durata del programma. Inoltre, gli Stati membri della zona euro sottoposti a sorveglianza rafforzata a norma del regolamento (UE) n. 472/2013 dovranno tenere conto delle **raccomandazioni formulate dal Consiglio** in conformità dell'articolo 121, paragrafo 4, TFUE in caso di **deviazione dal percorso della spesa netta**.

Stato e prospettive negoziali

Per quanto riguarda, innanzitutto, le **tempistiche**, si ricorda che qualora le nuove proposte legislative non fossero approvate e pubblicate entro la **fine del 2023**, tornerebbe ad applicarsi pienamente la normativa attuale, considerato che all'inizio del prossimo anno verrà **disattivata la clausola di salvaguardia generale** del Patto, azionata da marzo 2020.

Peraltro, come era stato preannunciato⁵ lo scorso 25 maggio, nel contesto del cd. pacchetto di primavera del Semestre europeo, la Commissione europea, **anticipando alcuni elementi della riforma**, ha presentato raccomandazioni specifiche per Paese in materia di bilancio già **quantificate e differenziate** in base ai problemi di debito pubblico degli Stati membri e già formulate sulla base della spesa primaria netta. È presumibile, pertanto, che il **2024 sarà un anno di transizione**.

Per quanto riguarda **l'Italia**, la Commissione europea ha, tra l'altro, raccomandato di assicurare una politica di bilancio prudente, in particolare limitando a non più dell'1,3% l'aumento nominale della spesa primaria netta finanziata a livello nazionale nel 2024.

Per quanto riguarda il merito del **confronto negoziale**, le nuove proposte contengono, come accennato, **novità** rispetto agli orientamenti presentati a novembre e alle conclusioni dell'Ecofin di marzo.

Tra queste le già citate **clausole comuni di salvaguardia** per assicurare la sostenibilità del debito, inserite dalla Commissione per venire parzialmente incontro alle **richieste della Germania** e di alcuni **Stati cd. frugali** che hanno evocato il rischio di un approccio eccessivamente **bilaterale e specifico per Paese** delle nuove regole, a scapito della trasparenza e della parità di trattamento.

Su tutte, rileva la disposizione che impone una **riduzione annua del deficit dello 0,5% del PIL se si supera il parametro di riferimento del 3%** (le norme vigenti prevedono già tale requisito, ma solo per i Paesi soggetti a una procedura formale per disavanzo eccessivo). Occorre sottolineare che la **Germania** ha chiesto e continua a chiedere anche

⁵ L'8 marzo 2023 negli [orientamenti](#) sulle politiche di bilancio per il 2024 della Commissione europea.

l'inserimento di una **regola automatica per la riduzione del debito pubblico**.

In seguito al confronto con gli Stati, la Commissione europea ha anche deciso di **abbandonare la classificazione *ex ante* dei Paesi in tre gruppi** sulla base dell'analisi di sostenibilità del debito pubblico (Paesi con debito sostanziale, se superiore al 90% del PIL; Paesi con debito moderato, se tra il 60% e il 90% del PIL; Paesi con debito modesto, se inferiore al 60% del PIL) e di **sostituirla con una classificazione per livelli di debito coerente con i trattati**, che suddivide, sempre *ex ante* e sulla base dell'analisi di sostenibilità del debito pubblico, i Paesi in ragione della rispettiva collocazione al di sotto o al di sopra della soglia del 60% del rapporto debito/PIL.

Il confronto in sede di Consiglio Ecofin

In occasione del **Consiglio Ecofin del 16 giugno 2023** ([qui](#) la sessione pubblica), si è svolto un primo importante **confronto** sui temi citati.

È subito emersa un'importante distanza tra un gruppo di Paesi, tra i quali la **Germania**, che hanno ribadito la necessità di introdurre **criteri quantitativi prestabiliti e uguali** per tutti gli Stati membri, anche per la **riduzione del debito** (ad es. 1% all'anno per i Paesi fortemente indebitati) e un altro gruppo di Paesi, tra cui l'**Italia, la Francia e la Spagna**, che, al contrario, hanno espresso la loro **contrarietà all'introduzione di regole automatiche ed uniformi** per la riduzione del deficit e del debito e **ribadito**, in sostanza, **l'importanza del principio della "differenziazione"**, secondo il quale le nuove regole devono tener conto delle diverse situazioni fiscali nazionali, in particolare in termini di debito.

L'**Italia** ha anche espresso preoccupazioni **sull'analisi di sostenibilità del debito** e sul suo impiego per definire i percorsi di aggiustamento del debito degli Stati, ravvisando, tra l'altro, un **problema di trasparenza sui dati di fondo** e il rischio che l'analisi, così come la traiettoria tecnica della Commissione costruita su di essa, possa **depotenziare la titolarità dei singoli Paesi sulla propria politica economica**.

Ha inoltre ribadito con insistenza la sua richiesta di dedicare una **considerazione e un trattamento particolari** agli investimenti, in particolare a quelli considerati **prioritari** dal *Next Generation EU* per la **transizione ambientale ed energetica e la digitalizzazione**".

Nel tentativo di trovare un “giusto equilibrio”, in particolare tra la necessità di garantire una riduzione del debito pubblico e l’esigenza di favorire gli investimenti, la **Presidenza spagnola** del Consiglio dell’UE ha presentato alle delegazioni una **proposta di compromesso** sulla quale sono continuate le discussioni in sede di Consiglio Ecofin, a partire dal Consiglio informale di Santiago de Compostela del 15 e 16 settembre.

La Presidenza spagnola ha proposto di approfondire i negoziati su **quattro aree tematiche**: 1) le salvaguardie comuni, specie i parametri di riferimento per la riduzione del debito compatibili con la crescita; 2) i meccanismi per garantire il rispetto delle regole; 3) lo spazio fiscale per gli investimenti necessari; 4) il ruolo delle diverse istituzioni UE nel nuovo quadro.

Ha proposto in particolare di **introdurre** nel nuovo quadro **sia una percentuale di riduzione minima annuale del debito pubblico** (senza tuttavia proporre la percentuale minima) che la **possibilità di scorporare ogni anno dalla spesa determinati investimenti** (senza tuttavia proporre la quota massima).

Nel citato Consiglio Ecofin di Santiago de Compostela, l’Italia ([comunicato stampa](#) del MEF) “si è mostrata favorevole all’idea di avere una regola comune con un percorso unico di riduzione del debito, purché sia sostenibile, rispetto a scenari di contrattazione bilaterale, anche per evitare classificazioni tra i Paesi membri della UE”, ma ha proposto tuttavia “di **scorporare temporaneamente dal deficit** (fino al 2026) **le spese d’investimento effettuate nell’ambito del PNRR e quelle per la difesa collegate al conflitto in Ucraina**”.

Un accordo tra le delegazioni non è stato tuttavia ancora raggiunto, nemmeno da ultimo in occasione del **Consiglio Ecofin del 17 ottobre 2023** ([qui](#) la sessione pubblica).

Il Ministro dell’economia e delle finanze Giorgetti ha ribadito che per l’Italia è fondamentale **raggiungere un accordo sulla revisione delle regole entro il 2023** e che queste devono mirare a raggiungere il **giusto equilibrio** tra garantire la **sostenibilità fiscale** e preservare la **crescita economica**.

Ha ribadito inoltre che gli **investimenti e le spese legate alle priorità europee**, inclusa la difesa, sono obiettivi politici strategici che **non possono essere ignorati nella riforma**, anche in considerazione degli impegni che sono stati assunti nei PNRR.

Il Ministro Giorgetti ha infine affermato che “il **Governo italiano si muoverà nel solco delle indicazioni che il Parlamento ha recentemente approvato**”.

La mozione approvata dalla Camera dei deputati

L’11 ottobre 2023 l’**Assemblea della Camera ha approvato la mozione** Candiani, Lucaselli, Rossello, Romano ed altri n. [1-00195](#) concernente iniziative in materia di revisione della *governance* economica dell'Unione europea e delle relative politiche di bilancio. La mozione impegna il Governo:

1) ad adottare iniziative in sede negoziale europea in linea con l'obiettivo di garantire un **maggior grado di titolarità nazionale** delle regole di bilancio, sulla base di un percorso di aggiustamento di riferimento di medio periodo che tenga conto anche del dialogo bilaterale tra gli Stati membri e la Commissione europea in modo da **tener conto**, nella definizione del percorso di aggiustamento e rientro dal debito, della **situazione specifica di ogni Paese**;

2) a portare avanti il negoziato sulla riforma della *governance* economica europea, promuovendo l'adozione di **regole più semplici, trasparenti e capaci di sostenere la crescita e promuovere gli investimenti pubblici strategici**, nonché l'individuazione di percorsi di aggiustamento verso la **riduzione del debito pubblico e controllo della spesa più realistici e gradualisti**;

3) a sostenere, in sede di negoziazione europea e di rapporti bilaterali con i *partner* europei, un **trattamento preferenziale per gli investimenti nei settori individuati come prioritari a livello europeo** e la proposta italiana di incorporare, selettivamente, temporaneamente (fino al 2026) e per quote determinate, dall'aggregato di spesa quelle effettuate nell'ambito del Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR) e per la difesa;

4) a promuovere durante il negoziato sulla revisione della *governance* economica europea una opportuna coerenza con le discussioni in corso sul Piano industriale del *Green deal*, sul quadro temporaneo di crisi e transizione e, in particolare, sulla nuova disciplina degli aiuti di Stato;

5) a proseguire, nell'ambito del negoziato sulla riforma della *governance* economica europea, con gli **impegni assunti in sede di approvazione dei precedenti atti di indirizzo nei due rami del Parlamento italiano** e con gli

eventuali **ulteriori indirizzi che saranno indicati all'esito dell'esame delle proposte legislative** avanzate dalla Commissione europea;

6) con riferimento all'individuazione di un eventuale indicatore unico per la sorveglianza fiscale, a porre in essere ogni iniziativa, in sede di negoziazione a livello europeo, volta a mantenere un equilibrio e un contenimento tra le diverse finalità delle regole fiscali in modo da coniugare la sostenibilità dei conti e il mantenimento di un profilo di crescita duraturo e inclusivo garantendo adeguati margini di flessibilità per l'adozione di interventi tesi alla stabilizzazione del ciclo economico;

7) ad assumere le opportune iniziative, in sede di negoziati europei, volte a prevedere che la **definizione della traiettoria tecnica** per la spesa netta debba avvenire con **estrema attenzione**, auspicabilmente assicurando una proficua interlocuzione tra la Commissione europea e i singoli Stati membri in base a **chiari e trasparenti argomenti tecnici ed evidenze empiriche**, per tenere conto altresì degli effetti delle riforme strutturali sul potenziale di crescita ed evitare una potenziale reintroduzione di variabili particolarmente complesse e poco osservabili;

8) a seguire con estrema attenzione l'evoluzione dei negoziati sulla riforma della *governance* UE, riservando, ove non soddisfacente, il proprio giudizio di merito;

9) in caso di mancata intesa a livello europeo, a sostenere, laddove ricorrano le condizioni, la rinnovazione della clausola di salvaguardia generale (*General Escape Clause*) e, in chiave permanente, una revisione dell'attuale Patto di stabilità e crescita che preveda una regola di riduzione del debito meno severa e irrealistica.

Dati/stime della Commissione europea sui livelli di indebitamento

I negoziati in corso tengono conto anche dei **più recenti dati/stime della Commissione europea** (*a cui si rimanda per approfondimenti*) **su disavanzo e debito**. Essi mostrano una **diminuzione graduale** dei livelli medi di tali indicatori nell'Unione e nell'Eurozona, con **traiettorie tuttavia molto eterogenee tra gli Stati membri**. Nonostante ciò, si registrano comunque ancora **livelli medi di indebitamento superiori rispetto a quelli pre-pandemia** e lo stesso dovrebbe avvenire anche nel biennio 2023-2024.

Più nello specifico, secondo le stime, a politiche fiscali invariate:

- gli **Stati membri con disavanzo superiore al 3% del PIL saranno 14 nel 2023 e 10 nel 2024**. Per quest'ultimo anno, Bulgaria e Slovacchia (-4,8% del PIL), Belgio (-4,7%), Malta (-4,5%), Romania e Ungheria (-4,4%), **Francia** (-4,3%), Polonia e **Italia** (-3,7%) e **Spagna** (-3,3%);
- gli **Stati membri con debito pubblico superiore al 60% saranno 13 sia nel 2023 che nel 2024**, con significative differenze. I Paesi più indebitati nel 2023 saranno Grecia (160,2%), **Italia** (140,4%), **Spagna** (110,6%), **Francia** (109,6%), Portogallo (106,2%) e Belgio (106%). Al contrario, il rapporto debito pubblico/PIL sarà più basso in Estonia (19,5%), Bulgaria (25%), Lussemburgo (25,9%), Danimarca (30,1%), Svezia (31,4%), Lituania (37,1%) e Romania (45,6%).

Le tabelle seguenti riportano i livelli di indebitamento dell'Unione, dell'Eurozona e delle principali economie europee per gli anni 2019-2024 (per il 2023 e il 2024 si tratta di stime).

	DISAVANZO PUBBLICO (in % del PIL)					
ANNO	2019	2020	2021	2022	2023	2024
UE	-0,5	-6,7	-4,8	-3,4	-3,1	-2,4
EUROZONA	-0,6	-7,1	-5,3	-3,6	-3,2	-2,4
GERMANIA	1,5	-4,3	-3,7	-2,6	-2,3	-1,2
FRANCIA	-3,1	-9	-6,5	-4,7	-4,7	-4,3
ITALIA	-1,5	-9,7	-9	-8	-4,5	-3,7
SPAGNA	-3,1	-10,1	-6,9	-4,8	-4,1	-3,3

	DEBITO PUBBLICO (in % del PIL)					
ANNO	2019	2020	2021	2022	2023	2024
UE	79,3	91,7	89,5	85,3	83,4	82,6
EUROZONA	86	99,2	97,3	93,2	90,8	89,9
GERMANIA	59,6	68,7	69,3	66,3	65,2	64,1
FRANCIA	97,4	114,6	112,9	111,6	109,6	109,5
ITALIA	134,1	154,9	149,9	144,4	140,4	140,3
SPAGNA	98,2	120,4	118,3	113,2	110,6	109,1

III SESSIONE - INTEGRAZIONE DELLA DIMENSIONE SOCIALE NELLA GOVERNANCE ECONOMICA EUROPEA

Nel dibattito in corso sulla riforma del quadro di regole della *governance* economica dell'UE, di cui si è dato conto nella precedente sessione, si inserisce anche un confronto sulla **necessità di integrare ulteriormente**, nel medesimo quadro, **la dimensione sociale**.

La **dimensione sociale** in Europa si è sviluppata progressivamente durante tutto il processo di integrazione, con la creazione di leggi, fondi economici e strumenti comunitari per coordinare e monitorare le politiche nazionali. L'UE ha sempre incoraggiato gli Stati membri a condividere le proprie strategie nei settori quali l'inclusione sociale, la povertà e le pensioni e sostenuto le diverse proposte da parte della Commissione.

Nel 2017 l'UE ha adottato il [Pilastro europeo dei diritti sociali](#) per **sostenere mercati del lavoro e sistemi di protezione sociale equi e ben funzionanti** e servire da **bussola** per un **nuovo processo di convergenza** verso migliori condizioni di vita e di lavoro in Europa. Esso stabilisce **20 principi fondamentali per un'Europa sociale forte** in termini di pari opportunità, accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque, protezione e inclusione sociali.

Nel **marzo 2021**, la Commissione europea ha lanciato il [piano d'azione](#) per l'**attuazione** del Pilastro, con cui ha contestualmente proposto **tre obiettivi principali** in materia di occupazione, competenze e protezione sociale, da declinare anche a livello nazionale, che l'UE deve conseguire **entro il 2030**: 1) almeno il 78% della popolazione di età compresa tra i 20 e i 64 anni dovrebbe avere un lavoro; 2) almeno il 60% degli adulti dovrebbe partecipare ogni anno ad attività di formazione; 3) ridurre di almeno 15 milioni il numero delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale.

Gli obiettivi sono stati "accolti con favore" dai leader dell'UE in occasione del **Vertice sociale di Porto del 7-8 maggio 2021** ([Dichiarazione di Porto](#)) e del Consiglio europeo del 25 giugno 2021 ([conclusioni](#)).

L'**attuazione del Pilastro** (e il conseguimento di tali obiettivi) rappresenta quindi al momento la **principale strategia sociale dell'Unione** al fine di supportare i lavoratori, rafforzare la protezione sociale, combattere la povertà e le disuguaglianze e garantire che la transizione alla neutralità climatica, la digitalizzazione e il cambiamento demografico siano socialmente equi e giusti.

Sebbene si tratti di una responsabilità comune tra le Istituzioni europee e gli **Stati membri**, l'attuazione del Pilastro è demandata in via prioritaria a questi ultimi, che sono i **principali responsabili** in tema di occupazione, competenze e politiche

sociali. Gli Stati membri, infatti, e per molti ambiti le parti sociali, hanno **competenze primarie o addirittura esclusive** in settori quali il diritto del lavoro, la retribuzione minima, l'istruzione, l'assistenza sanitaria e l'organizzazione dei sistemi di protezione sociale e forniscono la maggior parte dei finanziamenti nei settori interessati dal Pilastro.

La Commissione europea ha chiesto agli Stati membri di fissare gli obiettivi a livello nazionale. Al Consiglio "Occupazione, politica sociale, salute e consumatori" del 16 giugno 2022 **tutti gli Stati membri hanno presentato le proposte relative ai propri obiettivi nazionali.**

Annex: overview on EU27 and national targets (as of 16.6.2022)
[Targets are final or preliminary depending on the Member State]

	Employment (%)	Adult learning (%)	Poverty reduction (AROPE, thousand persons)
	2030 target	2030 target	2030 target
EU27	78.0	60.0	-15,000
BE	80.0	60.9	-279
BG	79.0	35.4	-787
CZ	82.2	45.0	-120
DK	80.0	60.0	-30 ⁽¹⁾
DE	83.0	65.0	-1,200 ⁽²⁾
EE	81.3	52.3	-39
IE	78.2	64.2	-90
EL	71.1	40.0	-860
ES	76.0	60.0	-2,815
FR	78.0	65.0	-1,100
HR	75.0	55.0	-298
IT	73.0	60.0	-3,200
CY	80.0	61.0	-10
LV	80.0	60.0	-95
LT	80.7	53.7	-223
LU	77.6	62.5	-4
HU	85.0	60.0	-292
MT	84.6	57.6	⁽³⁾
NL	82.5	62.0	-163
AT	79.9	62.0	-204
PL	78.3	51.7	-1,500
PT	80.0	60.0	-765
RO	74.7	17.4	-2,532
SI	79.5	60.0	-9
SK	76.5	50.0	-70
FI	80.0	60.0	-100
SE	82.0	60.0	-15

(1) DK expresses its national poverty reduction target as a reduction in the number of persons living in households with very low work intensity.
(2) DE expresses its national poverty reduction target as a reduction in the number of persons living in households with very low work intensity.
(3) MT expresses its national poverty reduction target as a reduction of the AROPE rate by 3.1 percentage points.

L'Italia ha presentato un obiettivo del **73% per il tasso di occupazione**, un obiettivo del **60%** per la partecipazione degli adulti all'apprendimento e un obiettivo di ridurre la povertà per **3,2 milioni** di persone.

L'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali viene **monitorata** nel contesto del **Semestre europeo**, il ciclo dell'UE per il coordinamento delle

politiche sociali ed economiche, che rientra nel quadro della *governance* economica dell'Unione europea.

Sebbene agli inizi fosse principalmente un esercizio economico, nel corso del tempo il Semestre europeo ha **integrato nel processo altri settori d'intervento**, compresi quelli **sociali ed occupazionali**, tanto che, allo stato attuale, si articola intorno ai seguenti nuclei di coordinamento delle politiche economiche e sociali:

- **politiche di bilancio**, con l'obiettivo di garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche in linea con il Patto di stabilità e crescita;
- **prevenzione degli squilibri macroeconomici** eccessivi;
- riforme strutturali, con un accento sulla promozione **della crescita e dell'occupazione**;
- riforme strutturali previste nei Piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR);
- **politiche occupazionali e sociali**, in linea con i principi del **Pilastro europeo dei diritti sociali**.

Da qualche anno, le **relazioni per Paese** (*country reports*) della Commissione europea, che accompagnano le proposte di raccomandazioni specifiche per Paese, contengono un **allegato** che riporta una panoramica dei **progressi compiuti** dai singoli Paesi nell'**attuazione dei 20 principi del Pilastro** e nel conseguimento degli obiettivi principali dell'UE e nazionali in materia di occupazione, competenze e riduzione della povertà per il 2030. Qui la [relazione per Paese 2023](#) dell'Italia.

Nonostante questa evoluzione, **si ritiene** che la **dimensione sociale** del Semestre europeo e, quindi, più in generale, della *governance* economica dell'Unione europea, debba essere ulteriormente **rafforzata**, in particolare assicurando alle **politiche**, agli **obiettivi** e alle **priorità sociali pari importanza e dignità** rispetto a quelli **fiscali ed economici**.

L'attuazione del Pilastro sociale nel nuovo braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita

La [proposta di regolamento](#) che stabilisce il nuovo braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita stabilisce, all'articolo 3, che il **Semestre europeo comprende** l'elaborazione e la sorveglianza sull'attuazione degli orientamenti in materia di occupazione di cui gli Stati membri devono tenere conto in conformità dell'articolo 148, paragrafo 2, TFUE, compreso il

Pilastro europeo dei diritti sociali, e delle pertinenti raccomandazioni specifiche per Paese.

L'articolo 12, invece, prevede che il **piano strutturale nazionale di bilancio a medio termine** che ogni Stato membro dovrà presentare debba, tra l'altro, **spiegare** in che modo sarà garantita la realizzazione degli investimenti e delle riforme in risposta alle principali sfide individuate, nel quadro del semestre europeo, nelle raccomandazioni specifiche per Paese, correggerà gli squilibri macroeconomici individuati nell'ambito della procedura per gli squilibri macroeconomici, se applicabile, e **affronterà** le priorità comuni dell'Unione, tra cui il Green Deal europeo, il **Pilastro europeo dei diritti sociali** e il decennio digitale, restando coerente con i piani aggiornati nazionali per l'energia e il clima nonché con le tabelle di marcia nazionali per il decennio digitale.

L'attuazione del Pilastro sociale nei PNRR

Il [regolamento \(UE\) n. 2021/241](#) che istituisce il Dispositivo per la ripresa e la resilienza richiede espressamente ai Piani nazionali per la ripresa e resilienza (PNRR) degli Stati membri di “**attenuare l'impatto sociale ed economico della crisi, contribuendo all'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali e rafforzando la coesione sociale**, economica e territoriale e la convergenza all'interno dell'Unione”.

La risoluzione del Parlamento europeo

Il 15 marzo 2023 il Parlamento europeo ha approvato una [risoluzione](#) sul “semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche: priorità sociali e in materia di occupazione per il 2023”, con la quale invita la Commissione europea a “**sviluppare un'architettura di governance economica** nell'UE basata sulla **solidarietà, l'integrazione, la giustizia e la convergenza sociali**, la parità di genere, servizi pubblici di alta qualità, inclusi un sistema di istruzione pubblica di qualità per tutti, un'occupazione di qualità e uno sviluppo sostenibile”.

Alla luce della revisione della *governance* economica in corso e dell'imminente disattivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità e crescita, il Parlamento europeo pone l'accento sulla **necessità di rafforzare la dimensione sociale del Semestre europeo e**

L'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, e, a tal fine, ha invitato la Commissione a prendere in considerazione la presentazione di uno strumento relativo a un **quadro di convergenza sociale** per monitorare i rischi in materia, evitare che altre azioni politiche o shock economici abbiano ripercussioni sociali negative sulla convergenza sociale verso l'alto, individuare potenziali ostacoli alla corretta attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali e stabilire obiettivi sociali. Il Parlamento europeo ritiene che **i rischi in materia di convergenza sociale** debbano essere **inclusi nelle raccomandazioni specifiche** per Paese e **presi in considerazione nella definizione dei percorsi di aggiustamento di bilancio**.

Infine, la risoluzione insiste sulla **“necessità di integrare le politiche e gli obiettivi sociali e ambientali al pari di quelli economici”** e, a tal proposito, esprime la convinzione che il Patto di stabilità e di crescita sia superato e non offra né la flessibilità né l'architettura necessarie per mettere in atto un nuovo quadro per la *governance* dello sviluppo sostenibile e del progresso sociale nell'UE.

Il parere del Comitato economico e sociale europeo

Il 20 settembre 2023 il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ha adottato un [parere](#) sulle proposte legislative della Commissione europea per la **ristrutturazione della governance economica dell'UE**.

In primo luogo, il CESE riconosce l'esplicito riferimento alle priorità sociali, quali l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, nell'elenco delle priorità comuni che devono guidare l'elaborazione dei piani strutturali di bilancio. A tal riguardo, ritiene che **i piani strutturali di bilancio dovrebbero tener conto dell'impatto e della dimensione sociali delle misure** contenute in tali programmi al momento di considerare la riduzione del debito e l'aggiustamento di bilancio. Pertanto, raccomanda di attuare la **procedura per gli squilibri sociali** quale parte integrante del sistema riformato di coordinamento delle politiche nell'ambito del Semestre europeo, ad integrazione dei processi e degli strumenti di monitoraggio esistenti, facilitando in tal modo la convergenza sociale verso l'alto.

In secondo luogo, il CESE si rammarica del fatto che, sebbene sostenga che il rafforzamento della titolarità nazionale costituisca uno degli obiettivi della riforma proposta, la Commissione europea abbia lasciato alla discrezionalità degli Stati membri il livello di coinvolgimento delle parti

sociali nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche economiche, occupazionali e sociali incluse nei piani strutturali di bilancio. È invece del parere che questi ultimi dovrebbero **indicare in che modo sono state condotte consultazioni periodiche e strutturate con le parti sociali**, la società civile e i portatori di interessi, e quali risultati di tali consultazioni sono stati presi in considerazione nel piano stesso, nonché nella sua revisione e valutazione.

Infine, il CESE rinnova la sua richiesta che il **coinvolgimento delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile nelle varie fasi del Semestre europeo** sia disciplinato da un **regolamento** europeo che definisca i diritti, i principi e le caratteristiche fondamentali su cui dovrebbe basarsi. Tale obbligo, a giudizio del CESE, andrebbe inserito nella proposta di regolamento sul nuovo braccio preventivo, innanzitutto nell'articolo 26, modificando il riferimento generico al coinvolgimento delle parti sociali. Sarebbe inoltre opportuno aggiungere norme precise agli articoli 11 e 12 (contenuto e requisiti dei piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine), 14 (piano strutturale nazionale di bilancio a medio termine riveduto) e 15 (valutazione dei piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine da parte della Commissione europea).

IV SESSIONE - AUTONOMIA STRATEGICA APERTA DELL'UE

L'autonomia strategica aperta e settori coinvolti

Raggiungere l'autonomia strategica mantenendo nel contempo un'economia aperta è un obiettivo fondamentale dell'Unione (vd. [Conclusioni](#) del Consiglio europeo dell'ottobre 2020).

Il concetto di autonomia strategica, precedentemente riferito alla capacità di promuovere la pace e la sicurezza all'interno e al di fuori dell'UE (si veda al riguardo la [Strategia globale dell'UE](#) del 2016), nel corso degli anni si è andato **estendendo ad un numero crescente di settori** di pari passo con i cambiamenti del contesto geopolitico e con le crisi con cui l'UE si è dovuta confrontare (crisi pandemica prima, crisi energetica dopo).

Nella [Nuova strategia industriale dell'UE](#) lanciata nel marzo 2020 si legge che: *"l'autonomia strategica dell'Europa consiste nel ridurre la dipendenza dalle fonti esterne per ciò di cui abbiamo più bisogno: materiali e tecnologie critici, prodotti alimentari, infrastrutture, sicurezza e altri settori strategici. Ciò offre inoltre all'industria europea l'opportunità di sviluppare mercati, prodotti e servizi che stimolano la competitività"*. Il giorno successivo alla presentazione della strategia l'OMS annunciava la pandemia di Covid-19.

La crisi pandemica **ha messo a dura prova l'apparato produttivo europeo e il funzionamento del mercato interno**. Ha anche evidenziato alcune **fragilità dell'attuale modello di produzione internazionale** fondato su un'elevata frammentazione del processo produttivo su scala mondiale. Le **perturbazioni nelle catene di approvvigionamento globali** hanno portato a **una carenza di determinati prodotti critici** in Europa e **reso in tal modo più evidente la dipendenza dall'esterno dell'Unione** per alcuni prodotti o filiere produttive. La crisi pandemica ha inoltre evidenziato come una questione sanitaria possa diventare una questione geopolitica. Dopo la pandemia, la crisi **ucraino-russa** ha messo in luce inoltre la dipendenza dell'UE dai combustibili fossili importati, con ulteriori conseguenze geopolitiche.

Per tenere conto degli insegnamenti tratti dalla crisi della Covid-19 e rilanciare la ripresa, il 5 maggio 2021 la Commissione europea ha presentato un [aggiornamento](#) della Strategia industriale focalizzato su una serie di misure volte a **ridurre le dipendenze** dell'Unione in settori tecnologici e

industriali strategici essenziali. A tal fine, la Commissione europea ha condotto un **monitoraggio delle dipendenze strategiche** (vd. infra).

Il 1° febbraio 2023 la Commissione ha presentato il [Piano industriale del Green Deal per l'era a zero emissioni nette](#), con il quale punta ad accelerare la trasformazione a zero emissioni nette dell'industria e a porre l'Europa sulla strada verso la neutralità climatica.

Obiettivo della politica industriale dell'UE è inoltre quello di garantire **“l'autonomia strategica aperta”** dell'UE, **riducendo le dipendenze strategiche in settori chiave per la duplice transizione** e per quanto riguarda i materiali e le tecnologie fondamentali, i prodotti alimentari, le infrastrutture e la sicurezza.

Tra i settori chiave vi è quello **energetico**: nel maggio 2022 la Commissione europea ha presentato il [Piano Repower UE](#), il cui scopo è quello di **affrancare l'Unione europea dalla dipendenza dalle risorse fossili importate dalla Russia**, a creare le condizioni per **l'autosufficienza energetica** dell'Unione e a **intensificare l'azione di mitigazione dei cambiamenti climatici**.

Le proposte del Piano REPowerEU sono articolate attorno a **quattro elementi** principali:

- 1) **risparmio energetico;**
- 2) **diversificazione delle importazioni di energia;**
- 3) **accelerazione della transizione verso l'energia pulita;**
- 4) **investimenti intelligenti e riforme**

(Per maggiori dettagli si veda il [Dossier](#) a cura del Senato e della Camera del deputati).

La necessità di **affrancarsi gradualmente ma il prima possibile dalle importazioni di gas, petrolio e carbone russi** era stata affermata dai leader europei nella [Dichiarazione](#) conclusiva del Vertice informale di Versailles tenuto lo scorso [10 e 11 marzo 2022](#).

Nel **settore della difesa** nel marzo 2022 è stata approvata la [Bussola Strategica](#), un ambizioso piano d'azione volto a rafforzare la politica di sicurezza e di difesa dell'UE entro il 2030 e che contribuisce all'attuazione

della Dichiarazione di Versailles. Il documento formula **proposte concrete** con un **calendario di attuazione** molto preciso, al fine di migliorare la capacità dell'UE di agire con decisione in situazioni di crisi e di difendere la propria sicurezza e i suoi cittadini. La Bussola Strategica **potenzierà l'autonomia strategica dell'UE** e la sua capacità di lavorare con i partner per salvaguardare i suoi valori e interessi. In questo contesto è chiaramente sottolineata **l'importanza delle relazioni transatlantiche** e del **ruolo della NATO** nella difesa collettiva.

La Bussola strategica copre tutti gli aspetti della politica di sicurezza e di difesa ed è strutturata attorno a quattro pilastri: **azione, investimenti, partner e sicurezza** (per maggior dettagli si veda il [Dossier](#) (sessione I) a cura del Senato e della Camera dei deputati nonché [Comunicato stampa](#) del Consiglio).

Il concetto di “autonomia strategica aperta” abbraccia anche la **politica commerciale** dell’Unione, come evidenziato nella Comunicazione sul [Riesame della politica commerciale europea](#), del febbraio 2021. In essa si fa riferimento all’*“autonomia strategica aperta”* intesa come *“la capacità dell'UE di compiere le proprie scelte e plasmare il mondo circostante attraverso la leadership e l'impegno, rispecchiando i propri interessi e valori strategici”* e la capacità di affrontare le sfide odierne attraverso una maggiore (e non minore) cooperazione globale. Autonomia strategica aperta *“significa inoltre che l'UE continua a cogliere i benefici delle opportunità internazionali, difendendo al contempo con risolutezza i propri interessi, proteggendo l'economia dell'UE da pratiche commerciali sleali e garantendo condizioni di parità. Infine, significa sostenere le politiche interne volte a rafforzare l'economia dell'UE e ad aiutarla a posizionarsi come leader mondiale nel perseguimento di un sistema riformato di governance del commercio mondiale basato su regole”*. Le istituzioni europee stanno lavorando per **diversificare le catene approvvigionamento internazionali** e stringere **partenariati internazionali con partner accomunati dagli stessi principi**.

Un valido esempio di collaborazione è rappresentato dal **Consiglio UE-USA per il commercio e la tecnologia** (TTC), istituito nel giugno del 2021, che permette una cooperazione tra l’alto nell’ambito delle principali politiche in materia di tecnologia, questioni digitali e catene di approvvigionamento.

Nel suo [Discorso sullo Stato dell’Unione 2023](#) la Presidente von der Leyen ha annunciato l’intenzione di concludere entro la fine dell’anno accordi commerciali

con l’Australia, il Messico e il Mercosur, successivamente con l’India e l’Indonesia, mentre sono già stati conclusi accordi con il Cile, la Nuova Zelanda e il Kenya.

Nel settore **macroeconomico e finanziario**, con la Comunicazione "[Il sistema economico e finanziario europeo: promuovere l'apertura, la forza e la resilienza](#)" del 2021, la Commissione europea illustra in che modo l'UE può rafforzare la sua autonomia strategica aperta promuovendo il **ruolo internazionale dell'euro**, rafforzando le **infrastrutture dei mercati finanziari dell'UE**, migliorando **l'attuazione e l'applicazione dei regimi sanzionatori dell'UE** e **aumentando la resilienza dell'UE** agli effetti dell'**illegittima applicazione extraterritoriale** di sanzioni unilaterali e di altre misure da parte dei Paesi terzi.

Le dipendenze strategiche dell’UE

Nel maggio 2021 è stata pubblicata una [prima relazione](#) di analisi delle dipendenze strategiche dell’UE.

Su 5.200 prodotti importati nell'UE, la relazione individua **137 prodotti** in ecosistemi sensibili per i quali l'UE dipende fortemente da fonti estere, soprattutto nei settori ad alta **intensità energetica** (come quello delle materie prime) e negli **ecosistemi sanitari** (come quello delle sostanze attive farmaceutiche e altri prodotti sanitari), così come in relazione ad altri prodotti importanti per sostenere la duplice transizione verde e digitale.

Il documento offre inoltre un'analisi approfondita di **6 aree strategiche** in cui l'UE presenta dipendenze: materie prime; batterie; ingredienti farmaceutici attivi; idrogeno; semiconduttori; tecnologie cloud e edge.

Oltre la metà di queste dipendenze riguarda la Cina (**52%**), seguita dal Vietnam (**11%**) e dal Brasile (**5%**).

Una [seconda relazione](#) di analisi è stata poi pubblicata nel febbraio 2022.

La Commissione ha esaminato **5 settori** (terre rare e magnesio; prodotti chimici; pannelli solari; cibersicurezza e software informatici) in cui l'Europa dipende da Paesi terzi (ad esempio dalla Cina per le terre rare, dagli Usa e dalla Cina per la cibersicurezza). (Per una panoramica completa sulle analisi delle dipendenze strategiche e sulle azioni dell'UE si rimanda alla [pagina](#) a cura della Commissione europea).

Per ridurre parte di queste dipendenze la Commissione europea ha presentato varie proposte, alcune approvate, altre in corso di approvazione. Nel settore delle **materie prime** è stato approvato il [regolamento sui semiconduttori](#) (cd. '**Chips act**') il cui obiettivo è quello di rendere l'UE leader nel campo della progettazione, della fabbricazione e dell'imballaggio di chip avanzati e ridurre così il suo grado di dipendenza dai Paesi terzi per gli approvvigionamenti.

Nell'ambito del Piano industriale per il *Green Deal* sono state presentate le proposte di regolamento [sull'industria a zero emissioni nette](#) (*NetZero Industry Act*, NZIA), sulle [materie prime critiche](#) (*Critical Raw Material Act*, CRMA) e la **ristrutturazione dell'assetto del mercato dell'energia elettrica**, i cui *iter* sono ancora in corso (per maggiori dettagli sul Piano industriale del Green Deal si veda il [Dossier](#) a cura del Senato e della Camera dei deputati).

Un decisivo passo verso l'autonomia strategica dell'UE è rappresentato dall'avvio di importanti alleanze industriali sulle materie prime ([ERMA](#)), sulle batterie ([EBA](#)), sulla plastica circolare ([CPA](#)), sull'[idrogeno](#), sui [dati industriali](#), [l'edge e il cloud](#) e sui [processori e le tecnologie a semiconduttori](#).

Il *NetZero Industry Act* indica l'obiettivo di produrre nell'UE, entro il 2030, almeno il **40%** del fabbisogno annuo di tecnologie utili alla neutralità climatica. A tal fine sono individuate **8 tecnologie strategiche: solare fotovoltaico e termico; eolico onshore e fonti rinnovabili offshore; batterie e accumulatori; pompe di calore e geotermia; elettrolizzatori e celle a combustibile; biogas e biometano; cattura e stoccaggio del carbonio (Ccs); tecnologie per le reti elettriche.**

Sono anche contemplate alcune tecnologie non strategiche, tra cui quelle **sostenibili per i combustibili alternativi**, quelle avanzate per produrre **energia dai processi nucleari** con scarti minimi dal **ciclo del combustibile**.

Una piattaforma *Net-Zero Europe* aiuterà la Commissione e gli Stati membri a coordinare le azioni e a scambiare informazioni, anche per quanto riguarda i partenariati industriali *Net-Zero*.

Il *Critical Raw Material Act* che è la prima iniziativa legislativa in questo settore stabilisce un quadro per un **approvvigionamento più sicuro, diversificato e sostenibile** delle **materie prime critiche**, rafforzando anche la **circularità all'interno della catena del valore** e sostenendo la **ricerca e l'innovazione**.

Accompagna la proposta una [Comunicazione](#) che preannuncia ulteriori azioni in questa direzione.

Le materie prime critiche sono **indispensabili per realizzare le transizioni verde e digitale dell'Ue** e per alcuni settori strategici, come quelli aerospaziale, della difesa e della salute. Le misure proposte provvedono pertanto a rafforzare le diverse fasi della catena del valore di tali materie all'interno dell'UE definendo, tra l'altro, **obiettivi nazionali di estrazione, lavorazione e riciclaggio al 2030**. Tali obiettivi sono fissati rispettivamente almeno al **10%, al 40% e al 15%** del consumo annuale dell'Unione. Al fine di garantire la diversificazione degli approvvigionamenti la proposta stabilisce poi che **non sarà possibile importare più del 65%** del consumo annuale dell'UE **da un singolo Paese terzo**. La sicurezza dell'approvvigionamento sarà garantita anche mediante partenariati strategici con i Paesi terzi, mentre un **"Club delle materie prime"** riunirà i Paesi consumatori e Paesi ricchi di materie prime critiche per discutere di forme di investimento sostenibili, accesso ai mercati ecc. (Per maggiori dettagli si veda la [Nota](#) a cura del Senato e il [Dossier RUE](#)).

Il 5 ottobre scorso la 9a Commissione Industria del Senato al termine dell'esame della proposta, che ha previsto un ciclo di audizioni, ha approvato la risoluzione [DOC XVIII n. 4](#) nella quale ha espresso un parere favorevole, formulando alcune osservazioni in merito, tra l'altro, ai target previsti al 2030, al riciclo dei rifiuti, all'ampliamento della lista delle materie prime critiche, alla definizione di progetti strategici, alla collaborazione con partner affidabili, alle forme di finanziamento.

La proposta di regolamento sulle materie prime critiche è stata esaminata anche dalla XIV Commissione politiche UE della Camera, ai fini della verifica di conformità con il principio di sussidiarietà. Il 28 giugno 2023, al termine dell'esame, che ha incluso un ciclo di audizioni, la Commissione politiche dell'UE ha adottato un [documento](#) che, nel valutare la proposta conforme al principio di sussidiarietà, ha sottolineato tuttavia alcuni profili di criticità e ha chiesto tra l'altro di ampliare la lista delle materie prime critiche, raggiungere un adeguato bilanciamento tra standard ambientali e necessità di approvvigionamento e incentivare maggiormente il riciclo, perché in grado di contribuire al raggiungimento degli obiettivi in un arco temporale di breve/medio periodo rispetto a quello per le attività estrattive.

La **riforma del mercato dell'energia elettrica** si basa su due proposte che prevedono la [revisione di diversi atti legislativi dell'UE](#), la [proposta di modifica](#) delle norme riguardanti **dell'assetto del mercato dell'elettricità dell'Unione** e la [proposta di modifica](#) delle norme **sull'integrità e la trasparenza del mercato dell'energia all'ingrosso** (tra cui il regolamento REMIT). La riforma è volta ad **accelerare la diffusione delle energie rinnovabili e l'eliminazione graduale del gas, ridurre la dipendenza delle bollette dalla volatilità dei prezzi dei**

combustibili fossili, tutelare meglio i consumatori dalle future impennate dei prezzi e dalla manipolazione potenziale del mercato e rendere l'industria dell'UE pulita e più competitiva.

Le relazioni di previsione strategica dell'UE

Le relazioni di previsione strategica sono elaborate ogni anno dalla Commissione europea al fine di orientare la definizione dei suoi programmi di lavoro e i suoi esercizi di programmazione pluriennale. Ciò avviene mediante un processo di previsione partecipativo e intersettoriale, che i servizi della Commissione gestiscono consultando Stati membri e interpellando il sistema europeo di analisi strategica e politica (ESPAS) e portatori di interessi esterni (per dettagli si veda la [pagina](#) a cura della Commissione europea).

Il Commissario **Maros Sefcovic**, Vicepresidente della Commissione europea, è incaricato della previsione strategica.

L'ultima [Relazione di previsione strategica del 2023](#) - “Sostenibilità e benessere delle persone al centro dell'autonomia strategica dell'UE”, passa in rassegna le grandi sfide sociali ed economiche che l'Unione deve affrontare nel percorso di transizione verso la sostenibilità nella sua duplice componente economica e sociale. Tra esse annovera **l'evoluzione degli assetti geopolitici** che plasma l'opinione pubblica e l'azione dei governi, mettendo alla prova la cooperazione internazionale sulle grandi questioni globali, come i cambiamenti climatici o la transizione energetica. La Relazione individua **dieci ambiti d'intervento** per la riuscita della transizione verde, tra cui **l'approfondimento del mercato unico** per promuovere un'economia resiliente a zero emissioni nette, con **particolare attenzione all'autonomia strategica aperta** e alla sicurezza economica e **l'aumento dell'offerta dell'UE sulla scena mondiale** per rafforzare la cooperazione con i partner fondamentali. Propone poi, oltre al PIL, indicatori che contemplino anche il benessere dei cittadini e l'ambiente.

Nella [Relazione di previsione strategica del 2022](#) dedicata ai temi della transizione verde e digitale si sottolinea come **in un contesto geopolitico mutevole, l'UE deve continuare a rafforzare la sua resilienza e un'autonomia strategica aperta** in settori critici legati alla transizione (ad esempio il settore energetico).

Anche nella [Relazione di previsione strategica del 2021](#), la Commissione europea ha individuato **dieci settori** in cui l'Unione potrebbe rafforzare la propria autonomia strategica e la sua leadership mondiale. Tra essi, i settori **sanitario, alimentare, energetico, finanziario**, nonché quelli **dell'approvvigionamento delle materie prime critiche**, della **gestione dei dati**, delle **tecnologie di punta**, della **difesa**, della **collaborazione con i partner globali** attraverso un **multilateralismo inclusivo e connesso** (per l'elenco completo si veda la Sezione III della relazione).

La proposta della presidenza spagnola: “Resilient EU 2030”

Lo scorso 15 settembre la Presidenza spagnola del Consiglio dell'UE ha presentato “[Resilient EU2030](#)”, una **proposta strategica** che guarda al futuro e identifica **nove linee d'azione** per rafforzare la resilienza e la competitività globale dell'UE nei settori dell'energia, delle tecnologie digitali, della salute e dell'alimentazione:

- **rafforzare le capacità produttive interne attraverso** l'innovazione, la politica industriale, l'integrazione del mercato unico e il capitale umano;
- **monitorare e controllare la proprietà straniera nei settori strategici** e nelle infrastrutture, preservando le aziende straniere che condividono le stesse idee e limitando il dominio dei Paesi che non le condividono;
- **definire piani di emergenza per rispondere a future carenze**, tra cui capacità produttive minime di farmaci, materiali per le industrie in transizione ecologica;
- **migliorare i processi produttivi sostenibili dal punto di vista ambientale** e riutilizzare gli scarti inevitabili, promuovendo la circolarità e le fonti alternative di materie prime critiche;
- **ricerca di nuove espansioni commerciali** per diversificare le fonti di approvvigionamento e rafforzare le alleanze internazionali, soprattutto con l'America Latina e i Caraibi;
- **riequilibrare le relazioni con la Cina** per ridurre il rischio di dipendenza dalle importazioni, mantenendo la Cina come partner commerciale essenziale;

- **promuovere la riforma dei sistemi multilaterali** per mitigare le vulnerabilità estere e difendere gli interessi e i valori europei.

Questa proposta è il risultato di un progetto di ricerca durato quasi un anno, che ha coinvolto oltre 250 esperti e 80 ministeri dei 27 Stati membri, della Commissione europea e del Consiglio dell'UE sotto il coordinamento dell'Ufficio nazionale di previsione e strategia del governo spagnolo. Inoltre, sono stati coinvolti circa 100 accademici e rappresentanti del settore privato.

La proposta della Presidenza spagnola si basa su prove empiriche e sul consenso individuato tra i 27 Stati membri. Tra le altre cose, prevede alcune delle vulnerabilità che l'UE potrebbe dover affrontare entro il 2030 e identifica una serie di beni, servizi e tecnologie in cui l'UE potrebbe e dovrebbe rafforzare le proprie capacità produttive interne.

“Resilient EU2030” contiene anche **proposte sul ruolo della politica industriale** e sulla necessità di rafforzare l'innovazione, la formazione e il mercato unico. Analizza come la transizione verde possa diventare un catalizzatore per la resilienza europea e **chiede un'ulteriore espansione del commercio globale** e la **modernizzazione dell'architettura multilaterale** come modi essenziali per garantire la prosperità futura, non solo per l'Europa, ma per il mondo intero.