



ECO/622

Nuove regole di governance economica adatte per il futuro

PARERE

Sezione Unione economica e monetaria, coesione economica e sociale

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio
[COM(2023) 240 final - 2023/0138 (COD)]

Proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi
[COM(2023) 241 final - 2023/0137 (CNS)]

Proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2011/85/UE del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri
[COM(2023) 242 final - 2023/0136 (NLE)]

Relatore: **Javier DOZ ORRIT**

Correlatore: **Luca JAHIER**

E-mail di contatto

ECO@eesc.europa.eu

Amministratrice

Krisztina PERLAKY-TÓTH

Data del documento

12/09/2023

Consultazione	Commissione europea, 02/06/2023
Base giuridica	Articolo 121, paragrafo 6, articolo 126, paragrafo 14, e articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
Sezione competente	Unione economica e monetaria e coesione economica e sociale
Adozione in sezione	08/08/2023
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	61/0/1
Adozione in sessione plenaria	DD/MM/YYYY
Sessione plenaria n.	...
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	.../.../...

1. Conclusioni e raccomandazioni

- 1.1 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) accoglie con favore i diversi aspetti positivi del pacchetto legislativo proposto: il quadro di governance economica più semplice e trasparente, la notevole riduzione dell'orientamento prociclico, il miglioramento della titolarità nazionale e il rafforzamento dell'applicazione delle norme, nonché la differenziazione e l'adattamento del percorso di aggiustamento di bilancio di ciascuno Stato membro, seguendo un quadro comune basato sul rischio.
- 1.2 Il CESE chiede pertanto un rapido avvio dei negoziati tra i colegislatori per pervenire a un accordo sulla riforma di questo fondamentale percorso di governance economica e di bilancio entro la fine dell'anno in corso, in modo che sia attuata prima delle prossime elezioni europee. Un quadro a lungo termine solido, equilibrato, applicabile e prevedibile è della massima importanza anche per il mercato del debito.
- 1.3 Il CESE ritiene che l'obbligo per tutti gli Stati membri con un disavanzo di bilancio superiore al 3 % di ridurre tale disavanzo in media dello 0,5 % del PIL l'anno, tranne che in circostanze eccezionali, potrebbe verosimilmente produrre politiche di bilancio eccessivamente restrittive in un momento in cui le economie rischiano di trovarsi in difficoltà. Il CESE propone pertanto di sostituire tale requisito con qualcosa di più adattabile alle circostanze specifiche di ciascuno Stato membro e capace di garantire la sostenibilità del debito a lungo termine.
- 1.4 Il CESE chiede che gli investimenti pubblici – almeno per quanto riguarda la transizione verde e la difesa – siano trattati separatamente al momento di decidere se avviare una procedura per i disavanzi eccessivi, consentendo così a tutti gli Stati membri di effettuare gli investimenti pubblici necessari per far fronte alle priorità comuni indicate nel pacchetto legislativo proposto.
- 1.5 Il CESE ritiene che a tempo debito, e al più tardi entro il 2026, gli Stati membri dell'UE debbano raggiungere un accordo sulla creazione di una capacità di bilancio dell'Unione per soddisfare almeno una parte del fabbisogno di investimenti per le priorità comuni e lasciare agli Stati membri il margine di bilancio necessario per far fronte ai costi di bilancio collegati alle molteplici transizioni e che non sono considerati investimenti, come il sostegno alle famiglie a basso reddito e alle piccole imprese, affinché possano affrontare i costi delle necessarie politiche di mitigazione dei cambiamenti climatici e di adattamento ad essi, ad esempio l'aumento dei prezzi del carbonio.
- 1.6 Il CESE chiede di introdurre una definizione di investimento pubblico che estenda la spesa pubblica non corrente ammissibile al di là della formazione di capitale fisso, in modo da includere la formazione di capitale naturale e umano che consenta investimenti pubblici in obiettivi verdi e sociali, in linea con gli orientamenti forniti dalla Commissione europea agli Stati membri per l'elaborazione dei rispettivi piani nazionali per la ripresa e la resilienza, che attuano il Fondo per la ripresa e la resilienza.
- 1.7 Il CESE chiede che, prima dell'adozione del nuovo regolamento, i colegislatori effettuino un ulteriore e approfondito esame della metodologia di analisi della sostenibilità del debito, onde evitare conseguenze automatiche indesiderate derivanti da nuove politiche di austerità, in particolare considerando l'impatto sociale delle misure che saranno poi previste.

- 1.8 Il CESE ritiene che le sanzioni nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi non debbano essere irrogate automaticamente, sulla base di una suddivisione dei paesi in categorie in funzione del rapporto debito pubblico / PIL.
- 1.9 Il CESE è convinto che la "traiettoria tecnica" dovrebbe essere innanzitutto di competenza dei governi nazionali, condizionatamente al parere di organismi di bilancio indipendenti nazionali, e, in una seconda fase, essere il prodotto di un dialogo tecnico con la Commissione al fine di rafforzare la titolarità nazionale del processo.
- 1.10 Il CESE rinnova la sua richiesta di coinvolgere le parti sociali e le organizzazioni della società civile nella proposta di regolamento, con l'obbligo di introdurre procedure di consultazione permanenti e strutturate in corrispondenza delle diverse fasi del nuovo quadro di governance economica. Nel dialogo relativo al semestre europeo dovrebbero essere inclusi anche il CESE e il CdR.
- 1.11 I parlamenti nazionali e il Parlamento europeo, ciascuno nel proprio ambito di azione, hanno un ruolo da svolgere nel quadro di governance economica dell'UE, al fine di rafforzare la responsabilità democratica.

2. **Contesto**

- 2.1 Il 26 aprile 2023 la Commissione ha presentato delle proposte legislative, vale a dire due regolamenti e una direttiva, tese a riformare le norme dell'UE in materia di governance economica, con l'obiettivo fondamentale dichiarato di rafforzare la sostenibilità del debito e promuovere una crescita sostenibile e inclusiva attraverso riforme e investimenti. A tal fine, le proposte sono volte a rendere il quadro di governance economica più semplice e trasparente, a migliorare la titolarità nazionale e a rafforzare l'applicazione delle norme.
- 2.2 Le norme di governance economica proposte andrebbero integrate nel semestre europeo. In tale contesto di coordinamento delle politiche di bilancio, economiche e occupazionali, ciascuno Stato membro dovrebbe presentare un piano nazionale strutturale di bilancio a medio termine. Detto documento definirebbe nel dettaglio il piano di bilancio, di investimento e di riforma almeno per i prossimi quattro anni, a partire dalla sua approvazione da parte del Consiglio a seguito di una raccomandazione della Commissione e, a determinate condizioni, per un periodo massimo di ulteriori tre anni laddove lo Stato membro chieda una proroga del programma.
- 2.3 La politica di bilancio di uno Stato membro sarebbe sintetizzata nel piano strutturale di bilancio dall'evoluzione, per la durata del programma, della spesa pubblica primaria netta finanziata a livello nazionale. Gli Stati membri dovrebbero indicare nei loro piani strutturali di bilancio in che modo evolverebbe tale spesa per tutta la durata del programma, e questa evoluzione definirebbe il percorso di aggiustamento della loro politica di bilancio al fine di soddisfare il requisito della salvaguardia di finanze pubbliche sane.

- 2.4 Gli Stati membri con un rapporto debito pubblico / PIL inferiore al 60 % e un disavanzo di bilancio inferiore al 3 % del PIL dovrebbero definire il proprio percorso di spesa pubblica netta in modo da soddisfare due requisiti: innanzitutto che, entro la fine del periodo di aggiustamento del piano strutturale di bilancio, tale percorso si traduca nel saldo primario strutturale specificato dalla Commissione sulla base del suo quadro di analisi della sostenibilità del debito. In secondo luogo, che il disavanzo di bilancio generale sia inferiore al valore di riferimento del 3 % del PIL e che, secondo le previsioni della Commissione, rimanga tale per i 10 anni successivi alla fine del periodo di aggiustamento del piano strutturale di bilancio, senza l'adozione di ulteriori misure politiche.
- 2.5 Per gli Stati membri con un debito pubblico superiore al 60 % del PIL o un disavanzo di bilancio superiore al 3 % del PIL, la Commissione proporrebbe preventivamente una cosiddetta "traiettoria tecnica", vale a dire un percorso riguardante la spesa pubblica primaria netta dello Stato membro per il periodo di aggiustamento del piano strutturale di bilancio. Detta traiettoria tecnica dovrebbe soddisfare determinati requisiti in modo da condurre il rapporto debito pubblico / PIL su un percorso di "riduzione plausibile" (valutato nel contesto dell'analisi della sostenibilità del debito realizzata dalla Commissione), il disavanzo al di sotto del 3 % e garantire che la crescita della spesa netta nazionale sia inferiore alle previsioni di crescita del prodotto a medio termine.
- 2.6 Ogni Stato membro, indipendentemente dal rapporto debito pubblico / PIL e dal saldo di bilancio pubblico, dovrebbe inoltre proporre nel proprio piano strutturale di bilancio una serie di riforme e di investimenti, e dimostrare in che modo intende dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese formulate dal Consiglio nei confronti di ciascuno Stato membro, in linea con gli orientamenti economici di massima, gli orientamenti in materia di occupazione e le eventuali raccomandazioni formulate nel quadro del braccio preventivo o correttivo della procedura per gli squilibri macroeconomici. Le riforme e gli investimenti proposti dovrebbero riguardare anche le "priorità comuni" dell'UE e dovrebbero essere allineati a quelli previsti nell'ambito del piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR) dello Stato membro.
- 2.7 Uno Stato membro può chiedere che il periodo di aggiustamento del proprio piano strutturale di bilancio sia prorogato fino a tre anni, proponendo riforme e investimenti pubblici che, oltre a perseguire i suddetti obiettivi, a suo avviso sarebbero di stimolo alla crescita, favorirebbero la sostenibilità di bilancio e determinerebbero un aumento degli investimenti pubblici finanziati a livello nazionale.
- 2.8 Le proposte legislative comprendono altresì una riforma del cosiddetto "braccio correttivo" delle norme di bilancio. Secondo le proposte, un rapporto debito pubblico / PIL superiore al 60 % sarebbe considerato "eccessivo" soltanto se la spesa pubblica netta si discosta dal percorso definito nel piano strutturale di bilancio approvato dello Stato membro. In tal modo si propone di collegare il rispetto della regola di bilancio del debito pubblico da parte dello Stato membro al quadro di analisi della sostenibilità del debito realizzata dalla Commissione. Un disavanzo di bilancio superiore al 3 % del PIL richiederebbe una correzione dello 0,5 % del PIL all'anno, a meno che l'attivazione delle clausole di salvaguardia non sia giustificata da circostanze specifiche a livello dello Stato membro in questione o dell'UE.

- 2.9 Gli Stati membri dovrebbero presentare ogni anno, entro la metà di aprile, la relazione annuale sui progressi compiuti nell'attuazione del piano strutturale di bilancio invece dei piani nazionali annuali di stabilità, convergenza e riforma.
- 2.10 Il pacchetto legislativo non propone modifiche che rafforzerebbero in modo sostanziale il ruolo del Parlamento europeo o dei parlamenti nazionali, e ancor meno delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile, in relazione al braccio preventivo o correttivo del patto di stabilità e crescita. Per contro, viene introdotto un ruolo rafforzato per gli enti di bilancio indipendenti nazionali ("consigli di bilancio"), che fornirebbero un parere indipendente in merito al rispetto, da parte di uno Stato membro, del percorso di spesa pubblica netta definito nel suo piano strutturale di bilancio, indicando, in caso contrario, le motivazioni.

3. Osservazioni generali

- 3.1 La proposta di riforma di bilancio giunge in un momento critico in cui l'UE sta facendo i conti con gli effetti delle gravi crisi susseguitesi. L'incisiva risposta economica alla pandemia di COVID-19, resa possibile dall'attivazione della "clausola di salvaguardia generale" del patto di stabilità e crescita, ha determinato un aumento del rapporto debito pubblico / PIL in quasi tutti gli Stati membri. A tale risposta, tuttavia, è stata in gran parte attribuita una ripresa economica molto più rapida e solida; inoltre, essa ha evidenziato uno dei limiti delle norme vigenti, in particolare quando si tratta di far fronte a shock di ampia portata. Alla luce delle sfide future, è probabile che tali shock diventino la nuova normalità.
- 3.2 L'invasione russa dell'Ucraina ha provocato una crisi energetica e ha riportato i tassi di inflazione a livelli che non si vedevano da decenni, ma ha anche destato preoccupazioni circa il modo in cui l'UE dovrebbe rafforzare la sua capacità di difesa. Le politiche monetarie attuate a livello mondiale hanno abbandonato le posizioni accomodanti del passato. La guerra e la crisi energetica hanno inoltre evidenziato chiaramente la necessità che l'Europa riveda la sua strategia per il conseguimento della sicurezza energetica nel breve e medio termine e acceleri la transizione dai combustibili fossili, nel medio e lungo periodo, proponendo ingenti investimenti pubblici per promuovere gli investimenti privati.
- 3.3 La pandemia, la guerra e gli ambiziosi obiettivi climatici dell'UE, ma anche iniziative politiche come la normativa statunitense sulla riduzione dell'inflazione, hanno peraltro condotto a un ripensamento delle catene di approvvigionamento globali sulle quali si basa il modello economico dell'UE, nonché della sua politica industriale, che dovrebbe ora essere guidata dal concetto di "autonomia strategica aperta". La Commissione ha pubblicato in tal senso la comunicazione dal titolo *Un piano industriale del Green Deal per l'era a zero emissioni nette*, e il fabbisogno supplementare di finanziamenti pubblici nei soli ambiti della difesa e del clima è stimato all'1 % del PIL all'anno¹. Il CESE ritiene che l'energia, la salute, l'alimentazione e la sicurezza geopolitica e della difesa siano risorse comuni europee e che la governance economica e le sue regole di bilancio debbano tenere conto di queste sfide fondamentali e delle relative transizioni.

¹ Jeromin Zettelmeyer et al.: "The longer-term fiscal challenges facing the European Union" [Le sfide di bilancio a lungo termine che attendono l'Unione europea], *Policy Brief 10/23*, Bruegel (aprile 2023).

- 3.4 Dette transizioni sono menzionate nella proposta di riforma come "priorità comuni". Una questione pertinente riguarda il modo in cui le diverse transizioni possono e dovrebbero essere finanziate, in maniera da preservare le basi del mercato unico e promuovere la crescita sostenibile. Le priorità comuni dovrebbero essere finanziate almeno in parte mediante fondi comuni e non dipendere da un uso più ampio degli aiuti di Stato, sulla base del margine di bilancio di ciascuno Stato membro, il che comprometterebbe il mercato unico e la coesione e la convergenza dell'UE.
- 3.5 Il CESE valuta positivamente il fatto che il quadro di governance economica proposto consenta di differenziare e adattare il percorso di aggiustamento di bilancio di ciascuno Stato membro, seguendo un quadro comune basato sul rischio per la valutazione della sostenibilità del debito pubblico. In molti casi, ciò dovrebbe impedire che si venga a creare una situazione in cui la politica di bilancio miri a ridurre il debito pubblico troppo rapidamente e troppo a lungo, soprattutto alla luce delle notevoli differenze nei rapporti debito pubblico / PIL emerse a seguito delle recenti crisi.
- 3.6 Il CESE si compiace inoltre del fatto che si proponga di utilizzare la spesa pubblica netta come indicatore chiave per definire il percorso della politica di bilancio nazionale, una variabile che, a differenza del precedente saldo strutturale di bilancio, è direttamente controllata dai governi e che dovrebbe semplificare e rendere più trasparente la sorveglianza multilaterale di bilancio dell'UE.
- 3.7 Le norme proposte sono volte a coordinare più strettamente le procedure multilaterali di sorveglianza di bilancio e gli squilibri macroeconomici, integrando e adeguando le azioni politiche necessarie per conformarsi alle raccomandazioni ricevute dai singoli Stati membri in un unico piano nazionale, il piano strutturale di bilancio. In linea di principio, ciò dovrebbe ottimizzare le sinergie tra la prevenzione e la correzione degli squilibri di bilancio e di altri squilibri macroeconomici.
- 3.8 Concedere agli Stati membri la possibilità di elaborare i propri piani strutturali di bilancio che combinino le politiche di bilancio, economiche e strutturali pluriennali in piani coerenti dovrebbe migliorare la titolarità nazionale e, auspicabilmente, la conformità con tali piani.
- 3.9 Tuttavia, vi è ancora il rischio che taluni Stati membri siano costretti ad adottare misure di austerità di bilancio, vale a dire risparmi di bilancio quando le loro economie rallentano o si trovano in recessione, a causa dell'obbligo di mantenere il disavanzo di bilancio generale al di sotto del 3 % del PIL tranne che in circostanze "eccezionali", e di ridurre il disavanzo di bilancio dello 0,5 % del PIL all'anno quando tale valore di riferimento viene superato, anche durante il periodo di aggiustamento di un piano strutturale di bilancio. Non appare peraltro ragionevole che i paesi il cui debito pubblico è inferiore al 60 % del PIL e il cui disavanzo pubblico è superiore al 3 %, per ragioni congiunturali, siano obbligati a riportarlo entro tale tasso. Lo stesso rischio sussiste a causa del requisito secondo il quale gli Stati membri con un rapporto debito pubblico / PIL superiore al 60 % avrebbero dovuto ridurlo già entro la fine del piano strutturale di bilancio.
- 3.10 Per questo motivo il CESE non concorda con l'applicazione meccanica – indipendentemente dall'indicatore del debito e da eventuali circostanze particolari a livello nazionale, come i progressi compiuti nel rispondere alle priorità comuni in materia ambientale e sociale – del parametro di riferimento dello 0,5 % del PIL all'anno per l'aggiustamento del disavanzo. Si tratta

infatti di una soluzione "uguale per tutti" che va contro la logica di un quadro così riformato. Il CESE preferirebbe che venisse lasciato un margine più ampio per negoziati specifici con ciascun governo interessato, al fine di garantire una sostenibilità del debito più solida e a lungo termine.

- 3.11 Il nuovo patto sulle norme di bilancio dell'UE deve trovare un punto di equilibrio tra crescita sostenibile e stabilità. Poiché le condizioni strutturali dell'economia pongono dei limiti alla crescita, e la stabilità dipende da quest'ultima, il CESE ritiene necessario dare la priorità ai fattori di crescita sostenibile per garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche a medio e lungo termine.
- 3.12 Il CESE si rammarica che, pur riconoscendo l'importanza degli investimenti pubblici, il quadro di sorveglianza di bilancio proposto mantenga, attraverso due misure di salvaguardia, una pressione significativa sugli Stati membri affinché accumulino risparmi di bilancio man mano che attuano i loro piani strutturali di bilancio, in particolare nella parte discrezionale del bilancio, che comprende gli investimenti pubblici. Tutti gli Stati membri dovrebbero gestire la spesa pubblica netta in modo che, entro la fine del periodo di aggiustamento, il previsto saldo di bilancio generale (nominale) rimanga, anche senza alcun ulteriore intervento, al di sotto del 3 % del PIL nei 10 anni successivi. Inoltre, per gli Stati membri con un rapporto debito pubblico / PIL superiore al 60 % o un disavanzo di bilancio superiore al 3 % del PIL, la spesa pubblica netta dovrebbe crescere in misura inferiore alla crescita (prevista) del prodotto a medio termine.
- 3.13 L'unica prescrizione relativa ai livelli di investimento pubblico nel quadro proposto è che gli Stati membri che chiedono una proroga del periodo di aggiustamento dei loro piani strutturali di bilancio ottengano l'approvazione della loro richiesta a condizione, tra le altre cose, di dimostrare che, a seguito dell'attuazione del piano, il livello complessivo degli investimenti pubblici finanziati a livello nazionale nel corso della durata del piano strutturale di bilancio sarebbe superiore al livello a medio termine nel periodo precedente. Poiché gli investimenti pubblici in base a detto criterio non sono misurati quale percentuale del PIL, tale requisito non garantirebbe nemmeno che l'entità degli investimenti pubblici cresca di pari passo con l'economia, soprattutto in periodi caratterizzati da una crescita lenta.
- 3.14 Tali considerazioni lasciano aperta la questione se i governi avranno la capacità e gli incentivi per sostenere il tasso di investimenti supplementari necessari per soddisfare altre priorità strategiche, come la transizione giusta verso un modello economico a impatto climatico zero e la convergenza sociale verso l'alto, e altri aspetti quali la difesa. Sulla base di quanto sopra, il CESE suggerisce diverse modalità per rafforzare gli investimenti pubblici: a) la traiettoria tecnica deve specificare che il disavanzo pubblico è in fase di riduzione o conserva una tendenza plausibilmente discendente verso il valore di riferimento del 3 % del PIL, e si mantiene su livelli prudenti nel medio termine, mentre gli investimenti pubblici in quanto parte del PIL restano più elevati durante il periodo di aggiustamento rispetto al momento del lancio del piano strutturale di bilancio; b) agli Stati membri soggetti al parametro di riferimento dello 0,5 % del PIL per l'aggiustamento del disavanzo, se esso sarà mantenuto, dovrebbe essere consentito di escludere dal calcolo gli investimenti pubblici orientati alla crescita o al rafforzamento della resilienza; c) se gli Stati membri propongono piani d'investimento orientati alla crescita o al rafforzamento della resilienza, dovrebbe essere accordata loro un'estensione del periodo di aggiustamento.

- 3.15 Inoltre, in virtù del divario, soprattutto in termini di investimenti pubblici, registrato da diversi Stati membri negli anni 2010, e nella misura in cui gli investimenti pubblici sono importanti per la creazione di un capitale sociale produttivo che incida sulla crescita del prodotto a medio termine, alcuni Stati membri potrebbero trovarsi intrappolati in un circolo vizioso in cui la spesa pubblica netta, che comprende gli investimenti, cresce più lentamente a causa della carenza di investimenti registrata in precedenza. Ciò rappresenterebbe un motivo di maggiore preoccupazione una volta giunto a termine il piano NextGenerationEU.
- 3.16 Saranno necessari ulteriori investimenti pubblici anche per colmare la carenza di investimenti nelle infrastrutture sociali, essenziali per la creazione di capitale umano lungo tutto l'arco della vita. Gli investimenti in tali settori dovranno essere sostenuti per decenni, alla luce degli obiettivi ambiziosi dell'UE in materia di cambiamenti climatici e delle sfide quali l'invecchiamento demografico, sebbene questi non siano gli unici aspetti menzionati nelle priorità comuni dell'UE.
- 3.17 Alla luce di quanto sopra, il CESE ritiene necessario che le istituzioni europee affrontino senza indugio il dibattito sulla creazione di una capacità di bilancio propria e sull'aumento delle risorse di bilancio oltre l'attuale 1,1 % del PIL, al fine di finanziare i beni comuni europei con investimenti sostenibili: gli impegni derivanti dallo sviluppo e dall'attuazione dell'"autonomia strategica aperta", la promozione della produttività e della competitività delle imprese europee, la duplice transizione verde e digitale equa, l'integrazione e la formazione di nuovi lavoratori, l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali ecc². Oltre il 2026, anno in cui giunge al termine il dispositivo per la ripresa e la resilienza, l'UE deve aver introdotto strumenti d'investimento comuni che siano forti e permanenti. Va inoltre considerato che il consolidamento di un mercato del debito in euro rafforza il ruolo internazionale della nostra valuta comune e riduce il tasso di interesse del debito europeo. Il CESE richiama l'attenzione sul recente parere della BCE³, che ribadisce la necessità di una capacità di bilancio centrale permanente di dimensioni sufficienti nel lungo periodo.
- 3.18 Il CESE ritiene che, nonostante la logica della sostenibilità del debito a lungo termine, sia necessario un maggiore equilibrio tra questo obiettivo e gli investimenti sostenibili rispetto a quanto indicato nel pacchetto legislativo. Se oggi non vi è spazio politico per le "regole d'oro" in materia di investimenti, è necessario trovare alternative in un diverso apprezzamento del debito legato agli investimenti nei cambiamenti strutturali e nelle transizioni giuste, nella sicurezza e nella difesa, in breve nelle priorità dell'UE, rispetto a quello derivante da altre spese pubbliche. La finalità e la qualità del debito devono essere considerate al momento di concordare le traiettorie nazionali di riduzione del debito.
- 3.19 Se da un lato la costituzione di riserve, volte a lasciare spazio a un incisivo sostegno attraverso la politica di bilancio quando l'economia subisce uno shock, è in linea di principio una buona pratica, dall'altro non è chiaro in che modo si possa operare la scelta ottimale tra questa necessità e la gestione di altre sfide politiche urgenti. Tale aspetto desta particolare preoccupazione in quanto il

² Il recente articolo dal titolo [European public goods](#) [I beni pubblici europei], (Buti, Colocchia e Messori (CEPR, 09/06/2023)) individua sei ambiti di intervento strategico (transizione digitale, transizione ecologica ed energia, transizione sociale, materie prime, sicurezza e difesa e salute) in risposta alle principali sfide che attendono l'UE e nei quali andrebbero selezionati e finanziati i beni comuni europei.

³ [Parere della BCE su una proposta di riforma della governance economica nell'Unione](#) (CON/2023/20), 5 luglio 2023.

valore di riferimento del 3 % del PIL per il disavanzo di bilancio, che orienta la politica a favore del risparmio di bilancio, non si fonda su alcuna base teorica per definire la sostenibilità delle finanze pubbliche.

3.20 La stabilità finanziaria di un paese non è soltanto legata alle traiettorie di spesa pubblica, come pure alla sua qualità che dovrebbe sostenere la crescita, ma dipende in larga misura dall'adeguatezza del gettito fiscale e dall'equità fiscale di tale paese. Le istituzioni e i governi dell'UE devono promuovere con urgenza l'equità fiscale in tutta l'Unione, inserendola innanzi tutto nei criteri di condizionalità macroeconomica, promuovendo un'azione politica efficace contro la concorrenza fiscale sleale e incoraggiando l'efficace attuazione di tutti gli strumenti necessari per combattere la frode e l'elusione fiscali, il riciclaggio di denaro e l'uso illecito delle risorse pubbliche.

4. Osservazioni particolari

4.1 Dal momento che il mercato unico e l'economia sociale di mercato dell'UE sono le risorse più importanti dell'Unione, il CESE è dell'avviso che i piani strutturali di bilancio debbano tenere conto della verifica della competitività delle imprese nel processo decisionale, nella creazione di occupazione e nel miglioramento delle condizioni di lavoro, nonché nella crescita economica sostenibile e nella coesione sociale. Il quadro normativo e di bilancio deve sostenere la competitività internazionale delle industrie dell'UE e la sua capacità di guidare efficacemente la duplice transizione digitale e verde. Il CESE promuove un'idea di competitività basata sul miglioramento della produttività e sostenuta dall'innovazione tecnologica, dalla formazione e dalle qualifiche dei lavoratori, nonché dalle loro buone condizioni di lavoro, oltre che dal rispetto della sostenibilità ambientale⁴.

4.2 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. Dato che i recenti programmi di aggiustamento hanno avuto un impatto addirittura molto pesante sulla coesione sociale, il CESE 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. A tale riguardo, il CESE 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'alto⁵.

4.3 Il CESE si rammarica del fatto che, sebbene sostenga che il rafforzamento della titolarità nazionale costituisca uno degli obiettivi della riforma proposta, la Commissione 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. Il CESE è dell'avviso che questi ultimi dovrebbero indicare in che

⁴ Parere del CESE sul tema *Una verifica della competitività per costruire un'economia dell'UE più forte e più resiliente*, [GU C 100 del 16.3.2023, pag. 76](#).

⁵ Parere del CESE sul tema *Procedura per gli squilibri sociali*, [GU C 228 del 29.6.2023, pag. 58](#).

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. I nuovi regolamenti dovrebbero tradurre in norma le conclusioni del Consiglio ECOFIN del 14 marzo 2023, in cui si sottolineava che gli Stati membri dovrebbero garantire un coinvolgimento tempestivo, sistematico e significativo delle parti sociali, della società civile e di altri portatori di interessi in tutte le fasi del semestre europeo e del ciclo di elaborazione delle politiche, in quanto ciò rappresenta un aspetto fondamentale per il buon esito del coordinamento e dell'attuazione della politica economica, occupazionale e sociale.

- 4.4 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 europeo⁶ che definisca i diritti, i principi e le caratteristiche fondamentali su cui dovrebbe basarsi, come sintetizzato nel regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza⁷. Tale obbligo andrebbe inserito nella proposta di regolamento COM(2023) 240, innanzitutto nell'articolo 26, modificando il riferimento generico al coinvolgimento delle parti sociali. È 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).
- 4.5 Il CESE e il CdR dovrebbero inoltre essere inclusi nel dialogo nel quadro del semestre europeo a livello dell'UE (articolo 26); la loro assenza non è giustificata considerando che il pacchetto legislativo menziona altri comitati tecnici meno pertinenti nel Trattato.
- 4.6 Per rafforzare la titolarità nazionale degli impegni dei piani strutturali di bilancio, sia i parlamenti nazionali che il Parlamento europeo, ciascuno nei rispettivi ambiti di azione, hanno un ruolo di primo piano da svolgere nel quadro di governance economica dell'UE al fine di rafforzare la responsabilità democratica. Anche la consultazione degli enti locali e regionali in merito all'elaborazione e al monitoraggio dei piani strutturali di bilancio contribuirebbe a tale obiettivo.
- 4.7 Se, da un lato, gli investimenti pubblici dovrebbero essere oggetto di particolare attenzione nella riforma dell'attuale quadro di governance economica, dall'altro il CESE desidera sottolineare che il quadro di governance economica dovrebbe lasciare agli Stati membri il margine di bilancio per la spesa corrente necessario per beneficiare del ricorso a capitali pubblici accumulati tramite investimenti pubblici.
- 4.8 La metodologia di analisi della sostenibilità del debito dovrebbe essere ulteriormente esaminata dal colegislatore prima dell'approvazione del nuovo regolamento, onde evitare conseguenze automatiche indesiderate derivanti da nuove politiche di austerità. In considerazione dei possibili costi aggiuntivi (dovuti, ad esempio, all'invecchiamento della popolazione) che potrebbero

⁶ Risoluzione del CESE sul tema *Coinvolgimento della società civile organizzata nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza – Come migliorarlo?*, [GU C 323 del 26.8.2022, pag. 1](#), e parere del CESE *Raccomandazioni del CESE per una solida riforma del semestre europeo*, [GU C 228 del 29.6.2023, pag. 1](#).

⁷ Articolo 18, paragrafo 4, lettera q), del regolamento (UE) n. 2021/241, [GUL 57 del 18.2.2021, pag. 17](#).

emergere al termine dei piani strutturali di bilancio, nessun risanamento di bilancio dovrebbe essere effettuato a scapito della spesa sociale (ad esempio per la sanità, l'istruzione, i servizi di assistenza a lungo termine o le pensioni) in quanto "soluzione più semplice". È indispensabile salvaguardare tale spesa e garantire che sia sostenibile a lungo termine. Il CESE concorda con il parere della BCE secondo cui l'analisi della sostenibilità del debito dovrebbe garantire la replicabilità, la prevedibilità e la trasparenza e dovrebbe essere specificata in consultazione con gli Stati membri e da essi sostenuta.

- 4.9 L'irrogazione di sanzioni nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi non dovrebbe essere automatica, sulla base di una suddivisione dei paesi in categorie unicamente in funzione del rapporto debito pubblico / PIL. Tale suddivisione e l'applicazione di sanzioni finanziarie o che incidono sulla reputazione potrebbero aumentare il costo del debito, aggravando in tal modo il problema che la procedura intende risolvere. Il CESE propone che il rispetto degli obiettivi di riduzione del debito e delle riforme sia incentivato positivamente, sulla base del modello del dispositivo per la ripresa e la resilienza, subordinando il ricevimento di una parte dei fondi dell'UE al conseguimento degli obiettivi fissati nel piano strutturale di bilancio da parte dello Stato membro interessato.
- 4.10 Per quanto riguarda la "traiettoria tecnica", si comprende la complessa "logica" della proposta della Commissione volta a trovare un compromesso tra le vedute divergenti degli Stati membri sul processo di valutazione del rispetto, da parte loro, dei requisiti fondamentali del regolamento. Tuttavia, interrogandosi sull'opportunità di accrescere la rigidità e tenendo conto del fatto che occorre rafforzare la titolarità, il CESE ritiene che tale traiettoria dovrebbe essere innanzitutto di competenza dei governi nazionali, condizionatamente al parere di organismi di bilancio indipendenti nazionali, e, in una seconda fase, essere il prodotto di un dialogo tecnico con la Commissione, in vista della presentazione dei piani strutturali di bilancio nazionali a medio termine.

Bruxelles, 8 settembre 2023

Ioannis VARDAKASTANIS

Presidente della sezione Unione economica e monetaria e coesione economica e sociale
