

XIX legislatura

La riforma della  
*governance* economica  
dell'Unione europea

novembre 2022  
n. 5



**Servizio studi del Senato**

ufficio ricerche nei settori economico e finanziario

**Servizio degli Affari internazionali**

ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione Europea



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451 - [studi1@senato.it](mailto:studi1@senato.it) -  [@SR\\_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI

Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione Europea

TEL. 06-6706-2891 – [roci01a@senato.it](mailto:roci01a@senato.it)

---

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica 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.

XIX legislatura

La riforma della  
*governance* economica  
dell'Unione europea

novembre 2022  
n. 5

a cura di: Melisso Boschi, Laura Lo Prato



## INDICE

PREMESSA .....	7
1 - COORDINAMENTO DELLE POLITICHE ECONOMICHE NELL'UNIONE EUROPEA: IL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA.....	9
2 - COMUNICAZIONE SUGLI ORIENTAMENTI PER UNA RIFORMA DEL QUADRO DI GOVERNANCE ECONOMICA EUROPEA" (COM(2022) 583).....	11
2.1 Il dibattito sulla riforma della <i>governance</i> promosso dalla Commissione europea .....	14
3 - ISTANZE DI RIFORMA .....	16
3.1 Livello corrente di debito .....	16
3.2 Critiche al sistema vigente di governance economica.....	17
3.3 - Alcuni contributi .....	18
4 - POSIZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO .....	22
5 - POSIZIONE DEL GOVERNO ITALIANO.....	23
5.1 Il Governo italiano.....	23
5.2 Prospettive negoziali all'interno del Consiglio dell'Unione .....	23



## **PREMESSA**

*Il 9 novembre 2022 la Commissione europea ha pubblicato la "Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di governance economica dell'UE" ([COM\(2022\) 583](#)), in cui ha illustrato le proprie riflessioni per una disciplina di bilancio impostata su regole semplici, efficaci, partecipate, con l'obiettivo di una crescita equa e sostenibile nel quadro di un percorso credibile di riduzione del debito (si veda, per maggiori dettagli sul contenuto, il par. 2 del presente Dossier).*

*L'elaborazione e presentazione di tali orientamenti è l'ultimo passo, dal punto di vista temporale, in un percorso pluriennale di riflessione e dibattito (illustrato nel par. 2.1) che ha coinvolto non solo gli Stati membri e le istituzioni europee ma anche portatori di interessi e studiosi dell'intera Unione, e che non è ancora concluso. La Comunicazione preannuncia infatti ulteriori orientamenti nel primo trimestre del 2023 e possibili proposte legislative, sulle quali si auspica di registrare il consenso prima dell'inizio del processo di approvazione dei bilanci nazionali per l'anno 2024.*

*Il presente Dossier ricostruisce la disciplina vigente, derivante dal Patto di stabilità e crescita e dalle norme di diritto primario e secondario dell'Unione che lo hanno integrato e modificato nel tempo (par. 1). Riassume quindi le istanze di riforma avanzate (par. 3), con riferimento sia alla situazione di fatto che ha reso gli attuali criteri europei difficili da rispettare (par. 3.1), sia alle carenze e lacune concettuali individuate nel sistema (par. 3.2), sia ad alcune proposte di innovazione formulate (par. 3.3). La posizione del Parlamento europeo è oggetto del par. 4 mentre il par. 5 illustra la posizione del Governo italiano e dà brevemente conto delle differenti posizioni nazionali all'interno del Consiglio dell'Unione.*



## 1 - COORDINAMENTO DELLE POLITICHE ECONOMICHE NELL'UNIONE EUROPEA: IL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA

Come noto, i paesi dell'Unione europea (UE) - e in particolar modo quelli che hanno adottato l'euro come moneta unica - si sono impegnati a perseguire una politica di bilancio sana e a coordinare le proprie politiche economiche e di bilancio per garantire che esse siano compatibili con gli obiettivi e le responsabilità comuni<sup>1</sup>.

Tale processo è stato perfezionato e codificato nell'ambito del c.d. "semestre europeo"<sup>2</sup>, un insieme di documenti, adempimenti e procedure volti ad assicurare il coordinamento e la sorveglianza delle politiche economiche e di bilancio dei paesi membri.

Il fulcro della disciplina è contenuto nel [Patto di stabilità e crescita \(PSC\)](#), approvato dal Consiglio europeo di Amsterdam del 16 e 17 giugno 1997, successivamente integrato e contestualizzato da fonti di **diritto primario** dell'Unione ([Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#) articoli 3, 119-144, 136, 219 e 282-284 assieme ai Protocolli n. 12, sulla procedura per i disavanzi eccessivi, e n. 13, sui criteri di convergenza) e da norme di **diritto secondario**. Due successive riforme del 2011 (cosiddetto "[six pack](#)") e del 2013 (cosiddetto "[two pack](#)") hanno introdotto norme finalizzate a ridurre gli squilibri macroeconomici e a rafforzare il coordinamento delle politiche di bilancio nazionali attraverso misure correttive o preventive, nonché misure volte ad aumentare la trasparenza, soprattutto nei paesi della zona euro<sup>3</sup>.

**Nella forma vigente, derivante dalle successive modifiche sopra menzionate, il patto di stabilità e crescita prevede:**

- 1) la **sorveglianza delle politiche di bilancio** degli Stati membri (**braccio preventivo**). Mira a garantire politiche di bilancio sostenibili nell'arco del ciclo economico attraverso il raggiungimento dell'[obiettivo di medio termine \(OMT\)](#), concordato in sede europea e definito sulla base di una serie di parametri economici, tra cui il potenziale di crescita dell'economia. L'OMT consiste in un livello di indebitamento netto strutturale (corretto, cioè, per tener conto

---

<sup>1</sup> Si veda, per maggiori dettagli, il [sito Internet](#) della Commissione europea, il sito Internet del [Consiglio dell'Unione](#) e la documentazione, predisposta dal Servizio studi del Parlamento europeo, "[The EU framework for fiscal policies](#)", settembre 2022.

<sup>2</sup> Per dettagli sul ciclo del semestre europeo, si rinvia al Dossier n. 1 dei servizi di documentazione del Senato della Repubblica "[Il Semestre europeo in Senato: procedure e prassi fino alla XVIII legislatura](#) (anni 2011-2022)", ottobre 2022.

<sup>3</sup> L'evoluzione storica del Patto di stabilità e crescita è descritta in dettaglio nello studio, commissionato dal parlamento europeo, Atanas Pekanov e Margit Schratzenstaller, "[The role of fiscal rules in relation with the green economy](#)", settembre 2020, pag. 20 e seguenti. In allegato all'articolo Romanelli, Tommasino e Vadalà, "[The future of European fiscal governance: a comprehensive approach](#)", Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, Occasional papers, n. 691, aprile 2022, è pubblicata una tabella riassuntiva del contenuto delle norme del quadro europeo di bilancio, specificando la fonte che ha introdotto le singole norme. Per una sintetica ricostruzione del braccio correttivo e preventivo del PSC, si veda Servizio di bilancio del Senato, "[La governance economica europea](#)", Elementi di documentazione n. 3, giugno 2013. Si veda anche il tema di documentazione parlamentare "[Le regole economiche europee e il ciclo di bilancio nazionale](#)".

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 dell'indebitamento netto e il mantenimento di una situazione di sostenibilità delle finanze pubbliche. In caso di deviazione dal processo di avvicinamento all'OMT, la Commissione rivolge un avvertimento allo Stato membro interessato, nella forma di una raccomandazione del Consiglio che richiede i necessari aggiustamenti (articolo 121, par. 4, del TFUE). Agli Stati membri dell'area euro che non adottano le misure necessarie può essere comminata anche una **sanzione**;

- 2) la **correzione dei disavanzi eccessivi (braccio correttivo)**. Mira a garantire che i paesi dell'UE prendano misure correttive se il disavanzo del bilancio nazionale o il debito pubblico nazionale supera i valori di riferimento, ovvero il **3 e il 60 per cento del PIL, rispettivamente per l'indebitamento netto e per il debito delle Pubbliche amministrazioni**. In caso di sfioramento nei livelli di debito, è previsto un percorso di riavvicinamento che comporta una riduzione, su base annua, pari a un ventesimo della quota eccedente. La procedura per valutare e deliberare sui disavanzi eccessivi è descritta nell'articolo 126 del TFUE. In caso di mancato rispetto dei sopra menzionati requisiti o qualora ritenga che vi sia comunque un rischio di disavanzo eccessivo, la Commissione prepara una relazione (par. 3), sulla quale il Comitato economico e finanziario è chiamato a formulare un parere (par. 4) e trasmette quindi un parere allo Stato interessato. Ne informa il Consiglio (par. 5) il quale, ad esito di una valutazione globale, decide se il disavanzo eccessivo esiste (par. 6). In caso positivo, su proposta della Commissione, rivolge raccomandazioni allo Stato membro (par. 7). I par. 9-11 descrivono le azioni esperibili da parte del Consiglio in caso di persistente elusione delle raccomandazioni, che vanno dall'obbligo di presentare relazioni al comminare "ammende di entità adeguata" (par. 11). Per gli Stati membri dell'area euro, di norma, la **sanzione** consiste in una componente fissa (0,2% del PIL) e una variabile (fino a un massimo dello 0,5% del PIL).

Il sistema prevede una **clausola di salvaguardia generale**, in virtù della quale l'aggiustamento di bilancio raccomandato dal Consiglio viene sospeso in caso di **grave recessione economica** per la zona euro o l'UE nel suo complesso. A tale clausola si è fatto ricorso per la prima volta nel marzo 2020, **sospendendo sine die l'applicazione dei requisiti di bilancio** per fronteggiare la crisi economica derivante dalla pandemia da Covid 19.

La proposta di attivazione è stata formulata dalla Commissione europea il 20 marzo 2020 con la "Comunicazione sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto

di stabilità e crescita" ([COM\(2020\) 123](#)). Il successivo 23 marzo il [Consiglio Ecofin](#) ha adottato una decisione in questo senso<sup>4</sup>.

## **2 - COMUNICAZIONE SUGLI ORIENTAMENTI PER UNA RIFORMA DEL QUADRO DI GOVERNANCE ECONOMICA EUROPEA" ([COM\(2022\) 583](#))**

La Comunicazione, pubblicata il 9 novembre 2022<sup>5</sup>, costituisce la più recente tappa di un **dibattito finalizzato a ripensare le norme della governance economica** che è in corso da diversi anni. Era stato inaugurato già dopo che la crisi finanziaria del 2007-2008, e la conseguente recessione, avevano posto in evidenza alcune debolezze del sistema vigente<sup>6</sup>.

La Comunicazione mette preliminarmente in luce la circostanza che il quadro di *governance* deve consentire agli Stati membri di affrontare le sfide di lungo termine che attendono l'Unione europea, tra le quali vengono citate espressamente la situazione demografica e la crisi climatica. In tale contesto, si rileva che:

- 1) nei prossimi anni saranno necessari **alti livelli di investimento** per realizzare la duplice transizione verde e digitale, assicurare sicurezza energetica, resilienza economica e sociale e costruire capacità di difesa;
- 2) la realizzazione di un forte **coordinamento** si è rivelato cruciale nella risposta alle crisi che l'Unione ha attraversato negli ultimi anni.

In considerazione di tale situazione, si delineano i **primi elementi di una riforma** che, pur richiedendo emendamenti alla legislazione UE vigente, **non comporterebbe modifiche ai trattati**.

**Verrebbero confermati i valori massimi di riferimento del 3 e 60 per cento del PIL**, rispettivamente per l'indebitamento netto e per il debito delle Pubbliche amministrazioni, ma all'interno di un sistema che ne assicuri l'attuazione ed il rispetto (*enforcement*). Per la quota di debito eventualmente eccedente rispetto al

---

<sup>4</sup> Dal 2020 i requisiti di bilancio previsti dal PSC non sono stati più applicati. La stessa Commissione europea ha infatti proposto di estendere la durata di applicazione della clausola di salvaguardia dapprima fino alla fine del 2022, in considerazione del perdurare della crisi pandemica (Comunicazione "A un anno dall'insorgere della nuova pandemia di Covid 19: la risposta della politica di bilancio", [COM\(2021\) 105](#), 3 marzo 2021, e Comunicazione "Semestre europeo 2022. Pacchetto di primavera", [COM\(2022\) 600](#) del 23 maggio 2022), ipotizzandone poi la **disattivazione a partire dal 2024** in virtù dell'aggressione russa dell'Ucraina (cfr. il Dossier del Servizio studi del Parlamento europeo, "[Implementation of the stability and growth pact under exceptional times](#)", giugno 2022), che ha determinato un contesto di guerra in Europa, aumenti senza precedenti dei prezzi dell'energia e continue perturbazioni della catena di approvvigionamento.

<sup>5</sup> Per maggiori dettagli si rinvia al [comunicato stampa](#) della Commissione europea e alle dichiarazioni divulgate dal [vice presidente Dombrovskis](#) e dal [commissario Gentiloni](#). La Commissione europea ha altresì divulgato una serie di [domande e risposte](#) per illustrare le proposte di riforma. Per un primo commento al testo si veda anche: Antonio Villafranca, "[Nuovo patto di stabilità: cosa cambia](#)", Ispi online, novembre 2022.

<sup>6</sup> Si veda, per maggiori dettagli sulle fasi iniziali del dibattito, la [Nota su atti dell'Unione europea n. 5/1](#) della XVIII Legislatura, "Il cantiere di riforma della *governance* economica europea, aggiornata al 31 luglio 2018", Servizio studi del Senato della Repubblica.

Le principali fasi temporali in cui si è articolato il confronto sono ricordate nel paragrafo 2.1, mentre il capitolo 3 è dedicato ai principali contenuti del confronto.

citato parametro **non verrebbe invece confermato l'obbligo di riduzione annuale pari a un ventesimo**, così da evitare, soprattutto per gli Stati più indebitati, un impatto negativo su crescita e sostenibilità del debito.

Si ipotizza una maggiore **concentrazione sulle prospettive di medio termine** per consentire di **differenziare gli Stati membri sulla base del livello effettivo di debito in rapporto al PIL**. Grazie anche a un quadro di sorveglianza basato sulla valutazione del rischio di insostenibilità del debito pubblico, infatti, gli Stati membri caratterizzati da un rapporto debito-PIL particolarmente elevato sarebbero coinvolti in un percorso di aggiustamento diverso da quelli il cui livello di debito è, invece, inferiore.

La Comunicazione distingue tra gli Stati membri a livello di debito molto alto (maggiore del 90 per cento del PIL, come l'Italia), quelli che si trovano in una situazione intermedia (tra il 60 e il 90 per cento) e quelli il cui livello di debito è inferiore al 60 per cento. Per i primi la Commissione propone un percorso di aggiustamento in virtù del quale in ciascuno Stato membro, dopo la piena attuazione del piano di medio termine (v. oltre), il debito rimanga su un percorso plausibilmente discendente, sulla base di una traiettoria di 10 anni, ipotizzando politiche invariate. Per gli Stati membri con un debito moderato il percorso di riferimento sarebbe meno impegnativo.

La Commissione europea abbozza un'ipotesi di *iter* procedurale che consenta da un lato agli **Stati membri** di mantenere la **titolarità** delle azioni da intraprendere, e dall'altro alle istituzioni comunitarie di guidare e valutare il procedimento, coerentemente con e all'interno del ciclo del **semestre europeo**. Il percorso individuato - come evidenziato anche dal [commissario Gentiloni](#) - si baserebbe sull'esperienza di NGEU e del dispositivo per la ripresa e la resilienza nella misura in cui incaricherebbe gli Stati membri di individuare un percorso di riforma e investimenti, approvato *ex ante* e valutato *ex post* da parte delle istituzioni europee. Il percorso si articolerebbe attraverso:

- 1) un **quadro unionale comune**, che dovrebbe stabilire i requisiti per far decrescere, o far restare su livelli prudenti, il livello di debito e perché il *deficit* sia mantenuto al di sotto del 3 per cento del PIL. Tale quadro comprenderebbe un **percorso pluriennale di aggiustamento**, elaborato dalla Commissione europea per gli Stati membri con sfide di bilancio pubblico sostanziali o moderate;
- 2) i **piani fiscali strutturali di medio termine**, che ogni **Stato membro** dovrà elaborare, previo confronto approfondito con la Commissione europea. Vi dovranno essere illustrati, per un periodo almeno quadriennale, impegni in termini di bilancio, riforme e investimenti tali da garantire la graduale diminuzione del debito e una crescita sostenibile e inclusiva. Rimane la possibilità, per i singoli Stati membri, di chiedere di disporre di un periodo più lungo, impegnandosi nel contempo a realizzare precisi riforme e investimenti.

Da un punto di vista documentale, i piani fiscali strutturali di medio termine unificherebbero i Programmi di stabilità e convergenza con i programmi nazionali di riforma.

Il percorso di adeguamento, le riforme e gli investimenti sarebbero sottoposti a **valutazione della Commissione europea e approvazione del Consiglio**. I bilanci nazionali dovrebbero rispecchiarne il contenuto e gli Stati membri dovrebbero riferire su base annuale sui progressi raggiunti, sull'attuazione delle riforme e sugli investimenti effettuati.

La Commissione e il Consiglio sarebbero incaricati di condurre un **monitoraggio annuale** dell'attuazione dei piani all'interno del ciclo del semestre europeo. Il monitoraggio sarebbe basato su un **unico indicatore di bilancio**, ovvero il percorso della spesa pubblica al netto di quella finanziata da entrate discrezionali, della spesa per interessi sul debito e della componente ciclica della spesa legata alla disoccupazione. Tale parametro è ritenuto dalla Commissione ancorato alla sostenibilità del debito e approvato dal Consiglio.

In termini di **attuazione** (*enforcement*), si ipotizza di mantenere inalterata la **procedura per i disavanzi eccessivi (c.d. braccio correttivo)** basata sulla soglia relativa al 3 per cento del PIL. Quella invece basata sul livello di debito verrebbe rafforzata, determinando - nel caso degli Stati membri caratterizzati da un elevato rapporto debito-PIL - l'**apertura automatica della procedura** in caso di allontanamento dal percorso concordato. Per i Paesi a rischio intermedio, invece, la procedura si attiverebbe solo se si valuti che l'allontanamento possa determinare "gravi errori" (*gross errors*).

Mentre la Commissione europea esclude la possibilità di deviazione dal percorso concordato in virtù di **condizioni congiunturali**, si preannuncia il mantenimento di una **clausola generale di salvaguardia** per la disapplicazione delle regole in caso di grave recessione economica, sinanche **applicabile ai singoli Stati membri** in caso di "circostanze eccezionali" fuori dal controllo del Governo.

Si prevede di arricchire la gamma di **sanzioni**. In particolare, si fa riferimento a:

- 1) la diminuzione dell'ammontare delle **sanzioni finanziarie**, in modo da renderne l'applicazione più credibile ed efficace;
- 2) l'introduzione di **sanzioni di reputazione**, prevedendo ad esempio l'obbligo, per i Ministri delle finanze dei paesi soggetti a procedura per i disavanzi eccessivi, di riferire al Parlamento europeo sulle misure che i rispettivi Governi intendono porre in essere;
- 3) la previsione di una **condizionalità macroeconomica**, con possibile ricorso alla sospensione dei fondi unionali nei confronti dei Paesi che non intraprendano azioni efficaci.

Si ipotizza, infine, la creazione di un **nuovo strumento di attuazione**, ancora non individuato nel dettaglio, facendo espresso riferimento a specifiche sanzioni

finanziarie per i paesi dell'**area euro** in virtù dei possibili rischi di ricadute negative all'interno di un'Unione economica e monetaria.

## 2.1 Il dibattito sulla riforma della *governance* promosso dalla Commissione europea

Al confronto sul tema della *governance* la Commissione europea ha tentato di dare nuovo slancio nel **febbraio 2020**, alla vigilia della pandemia. Nel contesto della valutazione dell'efficacia della legislazione comunitaria, e segnatamente dei regolamenti relativi a *six pack* e *two pack*, è stata pubblicata una Comunicazione ("Riesame della *governance* economica, [COM\(2020\) 55](#)), con la quale si è inteso dare inizio a un dibattito pubblico sull'efficacia della disciplina unionale. Il processo di consultazione è stato però sospeso con lo scoppio della crisi pandemica per riprendere, a ottobre 2021, con la Comunicazione "L'economia dell'Unione europea dopo il Covid 19: implicazioni per la *governance* economica", [COM\(2021\) 662](#)). In tale documento si sono valutate le conseguenze della **crisi pandemica**, i cui effetti sono stati individuati in termini di:

- 1) una significativa **contrazione economica**, seguita da una ripresa più forte del previsto, seppur disomogenea;
- 2) **livelli di debito** più elevati ed eterogenei, determinati dalla necessaria risposta di bilancio;
- 3) un urgente **fabbisogno di investimenti**, a cui fino al 2026 contribuirà il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF)<sup>7</sup>;
- 4) l'interruzione della correzione degli **squilibri macroeconomici** in corso.

Nel sottolineare come la crisi abbia aggravato una serie di vulnerabilità pre-esistenti, la Commissione ha affermato la necessità di prepararsi al futuro tenendo in considerazione:

- 1) la sfida di una **riduzione** realistica, graduale, duratura e favorevole alla crescita **del rapporto debito pubblico/PIL verso livelli prudenti**, tenendo conto del fatto che "una riduzione iniziale troppo marcata (...) comporterebbe un costo economico e sociale elevato e sarebbe quindi controproducente";
- 2) la necessità di mantenere gli **investimenti pubblici** a un livello elevato;
- 3) l'importanza della creazione di un **marginale di manovra** a livello di bilancio in tempi normali, da utilizzare in tempi di crisi;
- 4) il valore di un forte **coordinamento delle politiche** tra l'UE e gli Stati membri;

---

<sup>7</sup> Per dettagli sul regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (regolamento RRF) si rinvia alla [Nota UE n. 67/1](#), pubblicata dal Servizio studi del Senato nel febbraio 2021.

- 5) le **difficoltà** associate all'utilizzo di indicatori non osservabili e all'elaborazione di norme che tentino di rispondere a tutte le circostanze possibili;
- 6) l'emersione di **nuove vulnerabilità** che evidenziano l'importanza di prevenire e affrontare tempestivamente rischi e divergenze.

Ha avuto inizio una consultazione, conclusa il 31 dicembre 2021 e i cui esiti sono stati riassunti nel documento di lavoro [SWD\(2022\) 104](#), disponibile in lingua inglese. Risultano essere stati inviati 225 contributi validi da 25 diversi Paesi (21 Stati membri e quattro Paesi terzi).

La Commissione europea specifica esplicitamente che i risultati della consultazione, per quanto apprezzabili in termini di profondità e varietà delle posizioni espresse, non possono essere considerati rappresentativi dell'opinione dell'intera popolazione dell'Unione.

In termini di contenuto, la maggior parte dei partecipanti:

- 1) ha riconosciuto la necessità che il quadro di bilancio sostenga la **resilienza** delle economie dell'UE agli *shock* e che la **sostenibilità del debito** rimanga un obiettivo centrale delle regole di bilancio. Per contro, il **percorso di aggiustamento** verso un debito pubblico più basso dovrebbe essere realistico e graduale per evitare effetti negativi sull'economia;
- 2) si è espressa in senso favorevole a una **capacità di bilancio centrale** dell'UE, in particolare ai fini di stabilizzazione macroeconomica.

In un gran numero di interventi è stata espressa la convinzione che:

- 1) la *governance* economica dell'Unione, compresa la politica di bilancio, dovrebbe diventare più **favorevole alla crescita**, essere attenta alle **questioni sociali** e sostenere le priorità politiche per la **doppia transizione** verde e digitale;
- 2) sarebbe necessario **incentivare gli investimenti**, con particolare riferimento agli investimenti **verdi**, strumentali nel contesto della sfida climatica globale.

Sono state altresì sollecitate:

- 1) una **semplificazione** e una **maggiore titolarità nazionale** delle norme di bilancio, con il dispositivo per la ripresa e la resilienza indicato come fonte di ispirazione per il futuro quadro di *governance*;
- 2) una **maggiore sinergia** tra le varie componenti del semestre europeo, con particolare riferimento al patto di stabilità e crescita e la procedura per squilibri macroeconomici.

### 3 - ISTANZE DI RIFORMA

Come già evidenziato, le sollecitazioni di riforma del quadro di *governance* economica si sono moltiplicate nel corso degli anni. La richiesta di cambiamento è, però, diventata ancora più intensa dopo la crisi pandemica, quando la situazione contingente ha reso meno realistica la prospettiva del rispetto dei (e del rientro verso i) valori di riferimento relativi alla finanza pubblica.

#### 3.1 Livello corrente di debito

Con l'insorgere della pandemia, il livello del debito pubblico degli Stati membri dell'Unione è notevolmente aumentato a causa, tra l'altro, dell'aumento delle spese sanitarie, dell'introduzione di forme di ristoro alle famiglie e alle imprese, della previsione di stimoli all'economia.

Elaborazioni di [Eurostat](#) relative al secondo trimestre 2022 collocano infatti il **debito pubblico dell'area euro al 94,2 per cento del PIL** (cfr. grafico 1), in leggera discesa rispetto al 95,2 per cento del primo trimestre dello stesso anno. Il dato relativo all'**Italia** si attesta al 150,2 per cento del PIL nazionale.

In questo contesto, il ritorno all'applicazione dei parametri stabiliti dal PSC si prospetta non semplice<sup>8</sup>.

Questa circostanza ha determinato un dibattito sulle possibili strade di riforma del sistema di *governance*, particolarmente vivace nei Paesi - come l'Italia - ad alto livello di debito.

---

<sup>8</sup> In uno studio pubblicato dal Meccanismo europeo di stabilità, nel considerare la revisione del quadro fiscale europeo come "un'opportunità unica per promuovere istituzioni fiscali sane", gli autori affermano la propria convinzione che "tornare alla combinazione pre-crisi di un limite del debito al 60 per cento del PIL e un riferimento ancorato al debito potrebbe compromettere la ripresa economica e potenzialmente indebolire l'impegno alle regole". [EU fiscal rules: reform considerations](#), European Stability Mechanism, Discussion Papers/17, ottobre 2021.

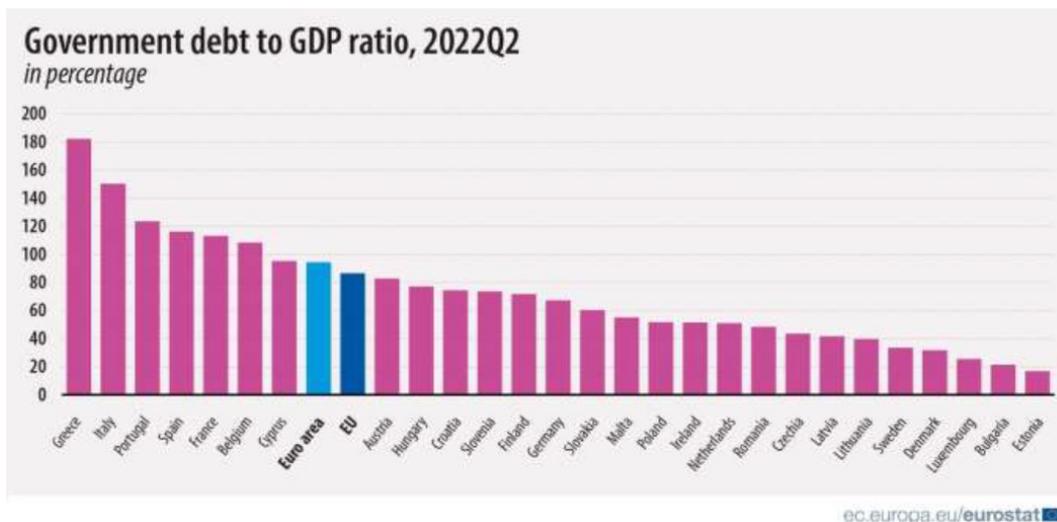


Grafico 1 - Livello del debito pubblico degli Stati membri dell'Unione europea espresso in percentuale al PIL. Fonte: Eurostat

### 3.2 Critiche al sistema vigente di governance economica

**Istanze di riforma** del quadro della *governance* economica europea erano state avanzate già, e indipendentemente dalla situazione contingente, nei confronti di **regole** che sono state definite:

- 1) **obsolete**. Concepite a partire dagli anni '90 del Novecento, sono attualmente destinate a essere applicate in un contesto economico estremamente mutato<sup>9</sup>;
- 2) eccessivamente **complesse**<sup>10</sup> e incapaci di raggiungere il risultato promesso. In particolare, si è fatto riferimento all'opportunità di non ricorrere a obiettivi quantitativi uguali per tutti gli Stati membri;
- 3) non in grado di favorire gli **investimenti** pubblici<sup>11</sup>;
- 4) poco **trasparenti** nelle procedure<sup>12</sup>;

<sup>9</sup> Tale circostanza è riconosciuta dalla stessa Commissione europea nella Comunicazione "Riesame della *governance* economica (COM(2020) 55). Per una dettagliata ricostruzione storica dell'avvicinarsi delle varie riforme si rinvia all'articolo Romanelli, Tommasino e Vadalà, "[The future of European fiscal governance: a comprehensive approach](#)", Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, Occasional papers, n. 691, aprile 2022.

<sup>10</sup> In proposito Bini Smaghi, [La Riforma del Patto di Stabilità e Crescita: Ce n'è veramente bisogno?](#), febbraio 2022. "Le successive riforme del Patto l'hanno reso più complesso non per volontà di una mente perversa ma per cercare di catturare la complessità e diversità delle situazioni alle quali si applica".

<sup>11</sup> Il presidente Draghi e il presidente Macron si sono espressi in questo senso nell'[articolo a firma congiunta](#) pubblicato sul Financial Times nel dicembre del 2021: "Già prima della pandemia, le regole di bilancio dell'UE andavano riformate. Sono troppo opache ed eccessivamente complesse. Hanno limitato il campo d'azione dei Governi durante le crisi e sovraccaricato di responsabilità la politica monetaria. Non hanno creato gli incentivi giusti per dare priorità a una spesa pubblica che guardi al futuro e rafforzi la nostra sovranità – ad esempio gli investimenti pubblici".

<sup>12</sup> La risoluzione del Parlamento europeo dell'8 luglio 2021 sulla revisione del quadro legislativo macroeconomico per un impatto più incisivo sull'economia reale europea e una maggiore trasparenza del processo decisionale e della responsabilità democratica ([2020/2075\(INI\)](#)) afferma che "l'attuale quadro di

- 5) di **difficile applicazione** (*enforcement*), anche in virtù della tipologia di sanzioni previste<sup>13</sup>;
- 6) **procicliche**, non in grado quindi di attenuare gli effetti del ciclo economico. Le politiche promosse dal PSC tenderebbero infatti ad essere espansive nelle fasi di crescita e restrittive nelle fasi di rallentamento<sup>14</sup>.

Analoga valutazione è stata espressa anche dal **Parlamento europeo** nella propria [risoluzione dell'8 luglio 2021](#) sulla revisione del quadro legislativo macroeconomico per un impatto più incisivo sull'economia reale europea e una maggiore trasparenza del processo decisionale e della responsabilità democratica. In tale testo, infatti, il PE ha invitato la Commissione a affrontare "le carenze già individuate nel quadro di bilancio dell'UE prima dell'epidemia, e anche in considerazione dei lasciti della pandemia" (par. 35) e a "valutare come promuovere la sostenibilità di bilancio e norme anticicliche e a considerare la semplificazione del quadro e il miglioramento dell'autonomia della Commissione nell'applicazione delle norme all'interno di un quadro più responsabile con una maggiore titolarità" (par. 36). Ha quindi chiesto "meccanismi di flessibilità ben definiti e attivati in modo trasparente, ogniqualvolta tale flessibilità sia ben giustificata garantendo una maggiore efficacia e credibilità". Ha infine sottolineato "l'importanza di un quadro che garantisca il coordinamento della politica di bilancio, tenga conto dei cambiamenti nelle economie e nelle condizioni di finanziamento nonché delle specificità e degli obiettivi politici degli Stati membri", ritenendo "che il quadro dell'UE per il coordinamento delle politiche di bilancio dovrebbe consentire la promozione della crescita sostenibile e inclusiva a lungo termine dell'UE, preservando nel contempo le garanzie contro i rischi per la sostenibilità del debito" (par. 36).

### 3.3 - Alcuni contributi

Si riassumono di seguito, in estrema sintesi e senza alcuna pretesa di esaustività, alcuni dei contributi elaborati al livello nazionale all'interno del dibattito sulla forma e sul contenuto da dare alla nuova *governance* economica dell'Unione<sup>15</sup>.

#### La proposta italo-francese (contributo Draghi-Macron)

---

*governance* presenta debolezze concettuali e pratiche che portano a norme eccessivamente complesse, scarsa applicazione, mancanza di titolarità e mancanza di incentivi a perseguire politiche anticicliche simmetriche; che il quadro vigente non è riuscito a ridurre le divergenze all'interno dell'UE né a proteggere o stimolare gli investimenti pubblici a favore della crescita" (lettera B).

<sup>13</sup> Si vedano in questo senso, tra gli altri, la Comunicazione della Commissione europea "Orientamenti per una riforma del quadro di *governance* economica dell'Unione europea" ([COM\(2022\) 583](#)) e il Dossier del Parlamento europeo: "[Implementation of the stability and growth pact under pandemic times](#)", European Parliament, marzo 2022.

<sup>14</sup> Si veda, ad esempio, Andrea Boitani e Roberto Tamborini, [Come riformare le regole europee](#), Menabò di Eticaeconomia, gennaio 2022.

<sup>15</sup> Si veda anche Servizio del bilancio del Senato, "[La riforma delle regole fiscali europee: lo stato dell'arte](#)", Nota breve n. 30, agosto 2022.

Nel dicembre 2021 è stato pubblicato sul *Financial Times* un [articolo a firma congiunta](#) dell'allora presidente del Consiglio italiano **Mario Draghi** e di **Emmanuel Macron**, Presidente della Repubblica francese. I due Presidenti hanno affermato la necessità di un quadro credibile, trasparente e in grado di contribuire all'ambizione collettiva di un'Europa più forte, sostenibile e equa. Riconoscendo la necessità di abbassare il livello del debito pubblico, hanno negato di voler raggiungere tale risultato con un aumento della tassazione o tagli alla spesa sociale, "né possiamo soffocare la crescita attraverso aggiustamenti di bilancio non sostenibili". Si è proposto di mantenere sotto controllo la spesa pubblica corrente attraverso **riforme strutturali ragionevoli** e di adottare regole che consentano di fare "tutti gli investimenti necessari". Con specifico riferimento agli **investimenti**, i Presidenti rivendicano "più spazio di manovra e margini di spesa sufficienti per prepararci al futuro e per garantire la nostra piena sovranità. Il debito per finanziare tali investimenti, che certamente gioveranno alle generazioni future e alla crescita di lungo termine, dovrà essere favorito dalle regole di bilancio, dato che questo tipo di spesa pubblica contribuisce alla sostenibilità di lungo termine del debito".

### **Il modello NGEU**

Il citato articolo dei presidenti Draghi e Macron contiene un esplicito elogio a "**Next Generation EU**" (NGEU), definito "utile modello per il futuro".

Come noto, NGEU è uno strumento di natura emergenziale, durata temporanea e valenza *una tantum*, utilizzabile esclusivamente ai fini della risposta alla crisi e delle misure per la ripresa, in virtù del quale la Commissione europea è stata autorizzata a sollecitare prestiti sui mercati dei capitali per un ammontare totale di 750 miliardi di euro, 390 dei quali destinati a sovvenzioni e 360 a prestiti ai paesi membri<sup>16</sup>. Tra gli strumenti introdotti da NGEU, il dispositivo per la ripresa e la resilienza assume una particolare importanza in virtù della quantità di risorse disponibili e per il possibile impatto che potrà avere sull'economia degli Stati membri. La sua dotazione è stata fissata in 672,5 miliardi di euro, 360 dei quali destinati a prestiti e 312,5 a sovvenzioni. Il dispositivo finanzia investimenti e riforme - da realizzare entro il 31 agosto 2026 - che promuovano la coesione, aumentino la resilienza delle economie dell'UE e ne promuovano la crescita sostenibile, fornendo agli Stati membri supporto finanziario per raggiungere traguardi che gli Stati medesimi sono chiamati a individuare nei rispettivi Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR)<sup>17</sup>. Il PNRR italiano delinea un "pacchetto completo e coerente di riforme e investimenti" e comprende misure che si articolano intorno a tre assi strategici, condivisi a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica,

---

<sup>16</sup> Per dettagli sul QFP 2021-2027 e l'illustrazione delle sue componenti, tra cui il NGEU, si rinvia al Dossier del Servizio studi del Senato "[L'approvazione del nuovo quadro finanziario pluriennale 2021-2027](#)" (106/DE), dicembre 2020.

<sup>17</sup> Per dettagli sul Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano, si rinvia al [Dossier](#) dei Servizi di documentazione del Senato e della Camera (7 giugno 2022) e al sito Internet [Italia domani](#). Una ricostruzione delle principali vicende relative al PNRR italiano è contenuta anche nel documento di briefing curato dal Parlamento europeo "[Italy's national recovery and resilience plan: latest state of play](#)", marzo 2022.

inclusione sociale. L'Italia ha richiesto il massimo delle risorse disponibili, pari a 191,5 miliardi di euro, di cui 68,9 miliardi in sovvenzioni e 122,6 miliardi in prestiti.

L'esperienza di NGEU sembra consentire ottimismo sulle prospettive, da parte della Commissione europea, di mobilitare risorse finanziarie sul mercato per sostenere investimenti pubblici favorevoli alla crescita. Tale circostanza è stata messa in relazione con la necessità di significativi investimenti pubblici per realizzare gli obiettivi ambiziosi che l'Unione si è posta in tema, ad esempio, di lotta al cambiamento climatico, difesa, politica industriale, salute pubblica, duplice transizione ecologica e digitale. In questa prospettiva, alto è stato l'interesse per una continuazione dell'esperienza di NGEU e dell'**emissione di debito comune per finanziare le priorità dell'Unione**. In particolare, uno studio commissionato dal Parlamento europeo<sup>18</sup> avanza l'ipotesi di finanziare e approvare più "investimento verde" (in attività economiche sostenibili dal punto di vista ambientale) **al livello dell'Unione**, sulla falsa riga dell'esperienza fatta con NGEU. In questa maniera gli obiettivi dell'Unione potrebbero essere perseguiti senza provocare un aumento del disavanzo fiscale e del debito pubblico da parte dei singoli Paesi membri.

Alcuni osservatori e portatori di interesse hanno sinanche espressamente richiesto, mediante interventi sulla stampa, che NGEU sia trasformato in uno **strumento permanente**<sup>19</sup>.

Il **Parlamento europeo**, nella citata **risoluzione dell'8 luglio 2021**, ha accolto "con favore gli strumenti NextGenerationEU e SURE", esprimendo l'opinione che "l'emissione di debito dell'UE fornirà una nuova offerta di attività europee di elevata qualità" (par. 48).

### **Trasferimento del debito**

Di nuovo collegata all'esperienza di NGEU, e all'idea di ricorrere all'emissione di debito dell'Unione, è l'ipotesi di elaborare un "piano di assunzione del debito"<sup>20</sup>. Si propone di procedere a un **trasferimento graduale della porzione di debito nazionale degli Stati membri ascrivibile alla pandemia a un'Agenzia europea**. Tale ruolo potrebbe essere affidato al Meccanismo europeo di stabilità ovvero ad un ulteriore organismo creato *ad hoc*. Pur non eliminando il debito pubblico sottostante, un simile trasferimento consentirebbe di ridurre l'onere grazie alla

---

<sup>18</sup> Carlo Cottarelli, "[The role of fiscal rules in relation with the green economy](#)", agosto 2020. Si veda anche Amato, Bassanini, Messori e Tosato "[The new European fiscal framework: how to armonise rules and discretion](#)", dicembre 2021.

<sup>19</sup> Renato Brunetta, "[Patto di stabilità, servono nuove regole orientate alla crescita](#)", Il Corriere della sera, gennaio 2022: "La soluzione (...) è quella di rendere permanente il meccanismo di *governance* introdotto con il *Next Generation Eu*. Anziché il bastone della rigidità delle regole, delle procedure di infrazione e dei meccanismi sanzionatori, peraltro mai applicati, è più efficace usare la carota dei fondi condizionati alle politiche economiche virtuose". Si veda anche Sergio Silvestrini, "[NGEU permanente e nuovo patto di stabilità per rilanciare UE](#)", Il foglio, gennaio 2022.

<sup>20</sup> Francesco Giavazzi ed altri, "[Revising the European fiscal framework](#)", dicembre 2021.

possibilità che l'Agenzia avrebbe di emettere debito a condizioni più favorevoli rispetto ai singoli paesi, già fortemente indebitati.

[Più in dettaglio](#), l'Agenzia acquisterebbe gradualmente una quantità di debito di ogni Stato membro, a prezzi di mercato e in proporzione al PIL di ogni Stato membro, finanziando l'acquisto con l'emissione di debito sul mercato. Contestualmente all'acquisto, l'Agenzia annullerebbe l'obbligazione del paese e la sostituirebbe con un impegno a pagare un flusso di contributi, calibrati per coprire il fabbisogno netto associato alla gestione del debito.

### **Modifica dei Trattati**

Come anticipato nel par. 1, il coordinamento delle politiche economiche è in parte disciplinato al livello primario. Si pone quindi la questione se per una modifica delle relative norme sia necessario procedere all'onerosa procedura di revisione dei Trattati, che implica l'accordo unanime dei ventisette Stati membri e la ratifica da parte dei rispettivi Parlamenti nazionali (articolo 48 del [Trattato sull'Unione europea](#)).

È stato evidenziato<sup>21</sup> che - nonostante la modifica dei Trattati costituirebbe probabilmente un approccio ottimale - l'*iter* potrebbe essere evitato ricorrendo alla procedura descritta nell'articolo 126, par. 14, comma 2 del TFUE.

Tale disposizione permette al Consiglio, "deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo e della Banca centrale europea", di adottare disposizioni che sostituiscono il Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi. Il comma 3 incarica inoltre il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del PE, di precisare "le modalità e le definizioni per l'applicazione delle disposizioni di detto protocollo".

È stato anche messo in luce che **l'onerosa procedura di modifica dei trattati non sarebbe necessaria** in caso di applicazione dell'approccio NGEU, quale illustrato nel precedente paragrafo.

---

<sup>21</sup> Gian Luigi Tosato, "Comments on the revision procedures for EU fiscal rules", gennaio 2022.

#### 4 - POSIZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

Nel giugno 2021 la Commissione Econ del Parlamento europeo (PE), ad esito di una serie di audizioni di esperti, ha adottato un [rapporto di iniziativa propria](#) sulla revisione del quadro legislativo macroeconomico per un migliore impatto sull'economia reale europea e una migliore trasparenza del processo decisionale e responsabilità democratica.

Sulla base di tale rapporto, la Plenaria del PE ha approvato, l'8 luglio 2021, la già citata **risoluzione** sulla revisione del quadro legislativo macroeconomico per un impatto più incisivo sull'economia reale europea e una maggiore trasparenza del processo decisionale e della responsabilità democratica ([2020/2075\(INI\)](#)).

Il riesame del quadro vigente - ha affermato il PE - dovrebbe essere finalizzato a "rendere le norme sul debito più **semplici** e più applicabili e concepite per sostenere la **crescita economica a lungo termine**, con adeguati investimenti pubblici e privati" (par. 26). Si è, infatti, osservato che "l'applicazione del quadro di bilancio vigente (...) comporterebbe un'eccessiva velocità di riduzione del debito", tale da mettere a rischio il percorso di ripresa delle economie (par. 7). Si invita quindi la Commissione a "fornire chiari orientamenti di politica di bilancio per gli Stati membri (...), così da raggiungere posizioni di bilancio prudenti a medio termine e garantire la sostenibilità di bilancio a medio termine" (par. 8). Nel testo si è altresì sottolineata la necessità che "il quadro decisionale per la *governance* economica dell'UE sia basato sul [metodo comunitario](#)" (par. 73).

Nel processo decisionale dell'Unione europea il "metodo comunitario" si contrappone al "metodo intergovernativo". Il primo prevede che, per l'adozione delle decisioni, si faccia ricorso alla procedura legislativa ordinaria, come definita all'articolo 294 del [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#) (diritto di iniziativa esclusivo della Commissione europea, potere di codecisione tra Consiglio e Parlamento, voto a maggioranza qualificata in sede di Consiglio)<sup>22</sup>. Il metodo intergovernativo invece - utilizzato soprattutto nei settori della politica estera e di sicurezza comune e della cooperazione giudiziaria e di polizia - è caratterizzato da: diritto di iniziativa condiviso tra Commissione e Stati membri o limitato a specifiche aree di attività; possibile intervento del Consiglio europeo; deliberazione all'unanimità del Consiglio; ruolo meramente consultivo del PE.

In termini generali, si sostiene che la revisione del quadro legislativo macroeconomico dovrebbe rafforzare una **ripresa sostenibile, inclusiva, verde e digitale** contribuendo al *Green Deal* europeo e all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali. Dovrebbe inoltre considerare le diverse situazioni tra gli Stati membri e contrastare gli squilibri macroeconomici.

---

<sup>22</sup> Le principali tra le procedure citate sono illustrate nel Dossier del Servizio studi del Senato "La partecipazione del Senato al processo decisionale europeo: strumenti e procedure", [Dossier n. 4/DE](#), giugno 2018.

## 5 - POSIZIONE DEL GOVERNO ITALIANO

### 5.1 Il Governo italiano

Il Governo italiano ha illustrato la propria posizione in merito alla revisione della *governance* all'interno della relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2022 ([Doc LXXXVI, n. 5](#)).

In particolare, ha evidenziato le seguenti **questioni chiave**:

- 1) la necessità di garantire la **sostenibilità del debito pubblico** degli Stati Membri e di promuovere una **crescita sostenibile** attraverso investimenti finanziati con risorse nazionali e riforme strutturali;
- 2) la richiesta di una maggiore attenzione alla **programmazione di medio termine** anche nella sorveglianza di bilancio;
- 3) l'opportunità di adattare alcuni elementi di successo dell'esperienza del dispositivo di ripresa e resilienza (quindi di NGEU) nella nuova architettura della politica di bilancio europea;
- 4) la necessità di **semplificazione**, inclusa la possibilità di fare riferimento ad una sola regola operativa basata sul controllo dell'aggregato di spesa, una migliore applicabilità e maggiore titolarità nazionale delle regole concordate a livello europeo.

In vista della disapplicazione della clausola generale di salvaguardia, il Governo ritiene importante promuovere una revisione delle regole di bilancio esistenti anche a supporto della **ripresa**, anche considerata l'elevata incertezza relativa sia al conflitto in Ucraina sia agli sviluppi dell'epidemia, sia alla persistenza degli impatti economici.

In termini di *modus operandi*, dalla relazione emerge l'intenzione del Governo di partecipare al dibattito nei vari tavoli negoziali "in maniera proattiva, anche attraverso la produzione di analisi interne, confronti con l'ambiente istituzionale e accademico, valutazione comparativa delle proposte di riforma via via disponibili". Si ritiene importante che la revisione delle regole sia incentrata su un approccio costi-benefici, considerando gli aspetti positivi e negativi dell'attuale quadro di riferimento.

Si individuano, infine, i seguenti **punti rilevanti della riflessione**:

- 1) l'importanza di **evitare la prociclicità**;
- 2) un percorso di **riduzione del debito** credibile e sostenibile;
- 3) il sostegno agli **investimenti**;
- 4) la possibilità di creare una **capacità fiscale comune**<sup>23</sup>.

### 5.2 Prospettive negoziali all'interno del Consiglio dell'Unione

Nella citata relazione programmatica il Governo riferisce di "posizioni degli Stati membri (...) al momento variegate".

---

<sup>23</sup> Si veda anche, in minore dettaglio, la relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'unione europea, la cui edizione più recente è relativa all'anno 2021 ([documento LXXXVII, n. 5](#)), in cui si è dato conto dell'operato del Governo nel corso del 2021 all'interno delle istituzioni europee.

Tradizionalmente, infatti, i paesi del Nord Europa (cd. "**frugali**") e quelli del Sud si sono fatti portavoce di posizioni ed esigenze diverse. Risale, ad esempio, a settembre 2021 la [lettera](#), sottoscritta dai Ministri delle finanze di Austria, Danimarca, Lettonia, Slovacchia, Repubblica Ceca, Finlandia, Olanda e Svezia in cui, dando la propria disponibilità a aprire un dibattito sul miglioramento della *governance*, incluso il Patto di stabilità, hanno precisato che "la riduzione del rapporto debito/Pil deve rimanere un obiettivo comune".

Tale contrapposizione è parsa mitigarsi quando, il 4 aprile 2022, è stata divulgata una [dichiarazione congiunta](#) dei Ministri delle finanze spagnolo e olandese, in cui si è sollecitata una riforma delle regole di bilancio dell'UE che "rafforzi la sostenibilità di bilancio in modo più efficace ed efficiente" e consenta gli investimenti pubblici necessari per attuare le transizioni verde e digitale. In particolare, il documento congiunto chiede **piani di bilancio specifici per paese** e l'introduzione di una regola di spesa semplice.

In tale contesto si inserisce la dichiarata volontà del Governo italiano, in sede di Consiglio, di "promuovere un modello di regole migliorativo rispetto allo *status quo* e di affrontare nel dibattito le criticità" individuate nel [Doc LXXXVI, n. 5](#) e descritte nel paragrafo precedente.