



# La riforma della governance economica europea

5 febbraio 2025

## I nuovi documenti della politica economica

La nuova programmazione economica è definita nell'ambito del **Piano strutturale di bilancio a medio termine (Piano strutturale di bilancio)**, che avrà una durata tendenzialmente corrispondente a quella della legislatura nazionale. Il Piano – approvato con raccomandazione dal Consiglio dell'UE – individua il **percorso della spesa netta**, la **traiettorie di riferimento** o le informazioni tecniche trasmesse dalla Commissione europea, gli **investimenti** e le **riforme** da realizzare in risposta alle principali sfide individuate nell'ambito del semestre europeo. Il Piano sarà realizzato secondo le misure previste annualmente dalla **legge di bilancio** e dalle altre **politiche pubbliche**. Il **monitoraggio** è demandato alla **Relazione annuale sui progressi compiuti**, da trasmettere alla Commissione entro il 30 aprile di ogni anno.

### GLI OBIETTIVI

Promuovere la **crescita sostenibile e inclusiva**, l'**occupazione**, la **resilienza** e la **sostenibilità del debito pubblico**, senza generare **effetti prociclici**, affrontando al contempo le **sfide economiche, sociali, ambientali e di difesa**.

### IL PIANO STRUTTURALE DI BILANCIO

Cosa c'è nel Piano:



### La revisione del piano

La revisione potrà avvenire nei seguenti casi:

- nomina di un **nuovo Governo**;
- **impossibilità di attuazione per circostanze oggettive** (entro 12 mesi dalla scadenza del Piano previgente);
- **procedura per gli squilibri macroeconomici eccessivi**;
- **richiesta approvata con raccomandazione dal Consiglio**.

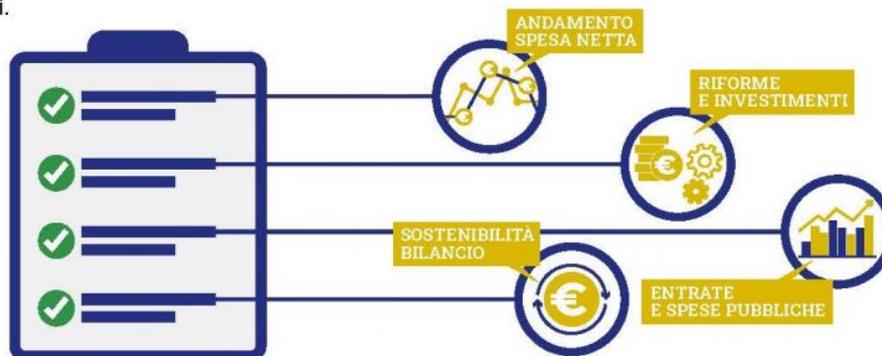
### Le clausole di sospensione

Possibili **deviazioni dal percorso di spesa netta** sono consentite in uno dei seguenti casi:

- **grave recessione economica nell'Eurozona o nell'UE** (clausola generale);
- **al verificarsi di circostanze eccezionali al di fuori del controllo dello Stato** (clausola nazionale).

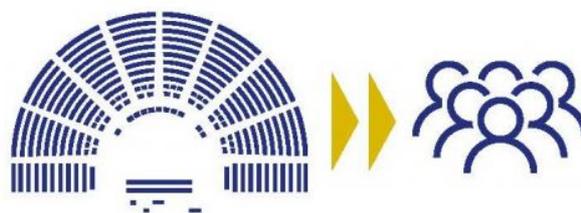
## RELAZIONE ANNUALE SUI PROGRESSI COMPIUTI

Costituisce il principale **documento di verifica** dell'attuazione del Piano strutturale di bilancio. La Relazione espone l'**andamento della spesa netta** rispetto al percorso prestabilito e lo **stato di avanzamento delle riforme e degli investimenti**, prestando particolare attenzione all'**impatto delle entrate** e delle **spese pubbliche** sulla **sostenibilità di bilancio**. Nella Relazione possono essere annunciate anche **nuove iniziative** nell'ambito delle riforme strutturali e degli investimenti.



## IL COINVOLGIMENTO DEL PARLAMENTO E DELLA SOCIETÀ CIVILE

Conformemente all'ordinamento giuridico nazionale, la Relazione può essere discussa nel **Parlamento** e con la **società civile**, le parti sociali e i portatori di interessi.



## GLOSSARIO ESSENZIALE

### La spesa primaria netta nazionale

L'indicatore operativo unico di riferimento per la programmazione della spesa pubblica e la salvaguardia della sostenibilità del debito. Rappresenta la spesa finanziata a livello nazionale al netto della spesa per interessi, delle spese finanziate da fondi europei e di quelle per il cofinanziamento nazionale di programmi europei, degli elementi ciclici della spesa per i sussidi di disoccupazione, delle misure discrezionali sul lato delle entrate nonché delle misure una tantum e di altre misure temporanee.

### La traiettoria di riferimento

La traiettoria di riferimento è trasmessa dalla Commissione per inquadrare il dialogo con gli Stati membri in cui il debito pubblico è superiore al 60 % del prodotto

interno lordo (PIL) o in cui il disavanzo pubblico è superiore al 3 % del PIL ai fini dell'elaborazione del Piano strutturale di bilancio.

### Il percorso della spesa netta

Indica il livello programmato dell'andamento della spesa netta che il Consiglio definisce nella raccomandazione adottata a seguito della presentazione della proposta del Piano strutturale di bilancio, sulla base della traiettoria di riferimento.

### Il conto di controllo

Rendiconta le deviazioni annuali e cumulate, in eccesso o in difetto, della spesa netta rilevate rispetto al percorso prestabilito dal Consiglio. Deviazioni significative dal Piano strutturale di bilancio comportano misure correttive in un periodo definito.

### La disciplina transitoria

*È prevista una disciplina transitoria relativa ai tempi di presentazione del primo Piano strutturale di bilancio, ai requisiti sulla programmazione e al relativo monitoraggio.*

### La normativa nazionale

*La legge di contabilità e le altre leggi in materia di finanza pubblica dovrebbero essere adeguate alle nuove regole europee.*

La riforma del coordinamento delle politiche di bilancio degli Stati membri dell'Unione europea (cd. riforma della *governance* economica europea) è entrata in vigore il 30 aprile 2024 con la pubblicazione di tre atti legislativi: il regolamento (UE) [1263/2024](#) (cd. "braccio preventivo"), il regolamento (UE) [1264/2024](#) (cd. "braccio correttivo") e la direttiva (UE) [2024/1265](#). Nei considerando del regolamento (UE) 1263/2024 sono illustrati alcuni obiettivi principali, tra i quali: adottare una **programmazione di medio-lungo periodo per conseguire finanze pubbliche sane e sostenibili**; affrontare le **sfide**

**della transizione ecologica e digitale, della sicurezza energetica, del pilastro europeo dei diritti sociali, della difesa dell'UE;** consentire un maggiore **margin**e per le **politiche fiscali anticicliche**.

La riforma **modifica** gli **strumenti** e le **procedure** del coordinamento delle politiche di bilancio europee, introducendo un documento di programmazione **pluriennale**, presentato da ciascuno Stato membro e valido per un periodo analogo alla durata della legislatura nazionale: il **Piano Strutturale di Bilancio**. Esso contiene un unico programma di investimenti e riforme e il livello della spesa netta che dovrà essere osservato secondo un **percorso di aggiustamento di bilancio**, finalizzato a ridurre il rapporto debito/PIL in modo duraturo e a mantenere il rapporto deficit/PIL sotto il 3%. Il percorso di aggiustamento avrà una durata di 4 anni, ma potrà essere esteso fino a 7 anni, a fronte di investimenti ambiziosi. Per verificare la corretta attuazione degli obiettivi del Piano, la riforma prevede una **Relazione sui progressi compiuti**, che sarà presentata annualmente dal Governo alle istituzioni europee.

La riforma introduce inoltre un **indicatore operativo di riferimento**, la **spesa primaria netta**, e **modifica** le principali condizioni per l'attivazione delle **procedure per disavanzo eccessivo**. In linea con queste, il Consiglio dell'Unione europea, con la [Decisione \(UE\) 2024/2124](#) del 26 luglio 2024, ha dichiarato l'esistenza di un **disavanzo eccessivo** per l'Italia per l'anno 2023 per il criterio del **deficit**.

Il **27 settembre 2024**, il Governo ha trasmesso alle Camere la proposta di [Piano strutturale di bilancio a medio termine](#) per l'Italia per il periodo 2025-2029; a seguito delle [deliberazioni parlamentari](#), e della [proposta di Raccomandazione del Consiglio](#) formulata dalla Commissione europea il 21 ottobre 2024, il 21 gennaio 2025 il Consiglio dell'Unione europea ha approvato il Piano con [Raccomandazione](#) del 14 gennaio 2025. Per un'**analisi** del contenuto del **Piano strutturale di bilancio dell'Italia** si rimanda al [Dossier](#) predisposto dal **Servizio Studi**; per un'**analisi comparata** delle valutazioni svolte dalla Commissione europea sugli altri **Piani strutturali di bilancio presentati dagli altri Paesi europei**, si rimanda al [Dossier](#) predisposto dall'**Osservatorio sulla finanza pubblica** e sulle politiche di bilancio.

Nel Piano il Governo ha proposto misure finalizzate all'estensione del periodo di aggiustamento di bilancio da quattro a sette anni, dunque fino al 2031. Il Piano contiene inoltre la quantificazione della **spesa primaria netta finanziata a livello nazionale**, quantificata in **1.040,3 miliardi di euro per l'anno 2023** ([Tavola II.2.4, pp. 73-74](#)). Conseguentemente, il Governo, tenendo conto dell'apertura della procedura per deficit eccessivo, ha formulato nel Piano la **traiettoria di spesa netta** per l'Italia, stabilendo un **tasso di crescita annuale** nominale medio della spesa primaria netta nazionale pari all'**1,6% del PIL** in media nel periodo **2025-2029** e all'**1,5% del PIL** nel periodo 2025-2031, derivante da un saldo primario strutturale pari allo 0,55% del PIL negli anni 2025 e 2026, e pari allo 0,52% del PIL negli anni successivi fino al 2031. Nelle previsioni del Governo, tale traiettoria dovrebbe consentire di anticipare il rientro dalla procedura per deficit eccessivo già nel 2027: infatti, il rapporto deficit/PIL dovrebbe attestarsi al 2,8% nel 2026, consentendo dunque l'anno dopo (2027) la fuoriuscita dalla procedura.

In relazione alle riforme e agli investimenti illustrati nel Piano, tale programma include misure già previste dal PNRR, da completare e sviluppare ulteriormente; nuovi interventi rivolti a affrontare le criticità concernenti principalmente cinque aree di riforma (giustizia, pubblica amministrazione, fisco, ambiente imprenditoriale, spesa pubblica); nonché le misure per rispondere alle Raccomandazioni specifiche per Paese e per affrontare le priorità comuni dell'Unione.

## I nuovi documenti della programmazione economica nella normativa europea

La nuova disciplina del coordinamento delle politiche di bilancio europee prevede una **programmazione pluriennale delle politiche fiscali e di bilancio**, vincolate all'andamento dell'indicatore della **spesa primaria netta finanziata a livello nazionale**, e un **monitoraggio annuale**. La programmazione pluriennale avviene mediante l'adozione di un Piano strutturale nazionale di bilancio a medio termine (**Piano strutturale di bilancio**), che ciascuno Stato membro presenta alle istituzioni europee per definire la **politica di bilancio e le politiche fiscali** – in termini di 'riforme' e 'investimenti' – per un **periodo di quattro o cinque anni** (a seconda della durata della legislatura). Questo nuovo documento di programmazione pluriennale conterrà l'indicazione del **percorso di aggiustamento di bilancio**, ossia l'andamento della **spesa netta per un periodo di almeno quattro anni** (che può essere esteso sino a **sette anni** a fronte di investimenti ambiziosi), **le riforme e gli investimenti** per perseguire **gli obiettivi**

**dell'Unione** (transizione ambientale, digitale, sicurezza energetica, difesa, inclusione sociale), i **dati tecnici sulle previsioni macroeconomiche**, la **complementarità tra gli interventi di politica fiscale nazionale**, i **fondi della politica di coesione ed il PNRR**.

Il percorso di aggiustamento di bilancio è definito sulla base della **traiettoria di riferimento**, trasmessa dalla Commissione europea a tutti gli Stati membri con un rapporto debito/PIL superiore al 60% o un deficit superiore al 3% del PIL. Il **Piano strutturale di bilancio** – che potrebbe essere discusso dal Governo con il Parlamento nazionale – è sottoposto all'approvazione del **Consiglio dell'Unione europea**.

Il Governo ha presentato il primo [Piano strutturale di bilancio](#) di medio termine per il 2025-2029 il 27 settembre 2024; a seguito delle [deliberazioni parlamentari](#), e della [proposta di Raccomandazione del Consiglio](#) formulata dalla Commissione europea il 21 ottobre 2024, il 21 gennaio 2025 il Consiglio dell'Unione europea ha approvato il Piano con [Raccomandazione](#) del 14 gennaio 2025. Per un'analisi del contenuto del **Piano strutturale di bilancio dell'Italia** si rimanda al [Dossier](#) predisposto dal **Servizio Studi**; per un'analisi comparata delle valutazioni svolte dalla Commissione europea sugli altri **Piani strutturali di bilancio presentati dagli altri Paesi europei**, si rimanda al [Dossier](#) predisposto dall'**Osservatorio sulla finanza pubblica** e sulle politiche di bilancio.

Dopo la fase della programmazione, il monitoraggio sull'andamento della spesa netta e sull'attuazione delle riforme e degli investimenti avverrà con la valutazione da parte delle istituzioni europee di una **Relazione annuale sui progressi compiuti**, presentata da ciascuno Stato membro. La riforma interviene anche sugli indicatori e gli strumenti contabili di riferimento, stabilendo che il principale indicatore operativo sia l'indicatore della **spesa nazionale primaria netta** (di seguito "**spesa netta**"), cioè la spesa pubblica al netto della spesa per interessi, dell'effetto delle misure discrezionali sul lato delle entrate, della spesa per i programmi dell'Unione interamente finanziata dai fondi dell'Unione, della spesa nazionale per il cofinanziamento di programmi finanziati dall'Unione, della componente ciclica derivante dai sussidi di disoccupazione, delle misure *una tantum* e di altre misure temporanee.

L'andamento della spesa netta rispetto al percorso di aggiustamento previsto nel Piano sarà oggetto di una rilevazione da parte della Commissione europea mediante un **conto di controllo**, che risconterà le deviazioni cumulate (ad eccezione delle variazioni che avvengono a seguito dell'attivazione delle clausole di sospensione temporanea nazionali o generali deliberate dal Consiglio).

## I nuovi atti legislativi dell'UE

La *governance* economica europea è stata riformata con l'entrata in vigore, lo scorso aprile, dei seguenti atti legislativi dell'Unione Europea:

### 1 - Regolamento (UE) 2024/1263, cosiddetto "braccio preventivo"

Il **nuovo regolamento (UE) 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio** abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 e ridisegna il **coordinamento delle politiche economiche** e la **sorveglianza sulle politiche di bilancio** nell'ambito del **Semestre europeo** (cosiddetto "braccio preventivo"). Il nuovo assetto decisionale privilegia la programmazione di investimenti e riforme da realizzare nel rispetto del vincolo della spesa netta. I suddetti interventi e il livello della spesa netta saranno dunque definiti in un documento unico di programmazione economica pluriennale – il **Piano strutturale di bilancio** – per un orizzonte temporale tendenzialmente corrispondente alla durata della legislatura nazionale, che potrà essere modificato in caso di entrata in carica di un nuovo governo o nei casi di revisione previsti dalla normativa europea. Conclusa la fase della programmazione, l'attuazione del Piano è monitorata mediante la **Relazione annuale sui progressi compiuti**.

Il nuovo regolamento reca principi di **flessibilità temporanea** e istituisce inoltre **due clausole di sospensione temporanea**, finalizzate a consentire **deviazioni dal percorso della spesa netta**, a condizione che **non sia compromessa la sostenibilità di bilancio a medio termine**. La **prima clausola** di sospensione temporanea è **generale** (art. 25 del regolamento), e può essere attivata dal Consiglio in caso di grave recessione nell'area Euro o nell'Unione; la **seconda clausola** è **nazionale** (art. 26) e può essere attivata dal Consiglio in caso di eventi eccezionali avvenuti in uno Stato membro al di fuori dal controllo del governo nazionale.

Infine, il nuovo regolamento reca anche norme di potenziamento delle funzioni del Parlamento europeo, che eserciterà poteri consultivi e di sindacato, e delle istituzioni di bilancio indipendenti (nel caso dell'Italia, l'Ufficio parlamentare di bilancio).

## 2 – Regolamento (UE) 2024/1264 sulle procedure per i disavanzi eccessivi, cosiddetto "braccio correttivo"

Per raggiungere i due obiettivi previsti dal coordinamento delle politiche di bilancio – ridurre il rapporto debito/PIL sotto il 60% e il rapporto deficit/PIL sotto il 3% – gli Stati membri sono tenuti a conseguire ogni anno un certo ammontare del **saldo primario strutturale**, ossia della **differenza tra entrate finali e spese finali**, al netto della **spesa per interessi** sul debito pubblico, calcolata sul PIL "potenziale" (ovvero il livello di PIL teorico massimo raggiungibile col pieno impiego del capitale e del lavoro disponibili). In caso di mancato rispetto di tali obiettivi, sono di norma attivate le procedure per disavanzo eccessivo per debito e per disavanzo eccessivo per deficit, disciplinate dal Regolamento (CE) 1467/97. Le più recenti e rilevanti modifiche sono avvenute tramite il Regolamento (UE) 2024/1264.

Per quanto concerne la procedura **di disavanzo per debito eccessivo**, in applicazione delle nuove regole, essa è attivata dal Consiglio su raccomandazione della Commissione quando si verificano **tre condizioni contemporaneamente**:

- Il rapporto debito/PIL è superiore al 60%;
- Il deficit è maggiore dello 0,5% del PIL;
- Il **conto di controllo** riporta una **spesa netta maggiore di 0,3 punti percentuali del PIL** rispetto a quanto autorizzato dal Consiglio per l'anno di riferimento, oppure **registra** che, dall'inizio del Piano strutturale di bilancio, lo Stato abbia già avuto una **spesa netta cumulata maggiore di 0,6 punti percentuali rispetto al suo PIL**.

La Commissione dovrà valutare l'avvio di tale procedura considerando anche le seguenti **ulteriori condizioni** previste dalla disciplina europea: l'entità della deviazione dai livelli previsti, lo stato di attuazione di riforme e investimenti, la condizione del debito pubblico, l'aumento delle spese per la difesa. Qualora uno Stato sia sottoposto alla nuova procedura di debito eccessivo a seguito del verificarsi delle tre condizioni sopra, dovrà **effettuare un aggiustamento** e **proporre un nuovo percorso di spesa netta**. Il nuovo livello della spesa netta non potrà superare quello precedente e dovrà **compensare gli eccessi** di spesa netta precedenti, correggendo gli scostamenti cumulativi. Se lo Stato non modifica adeguatamente il livello di spesa netta, potrà essere sottoposto a due **ammende** l'anno (una ogni sei mesi) di **entità fino allo 0,05% del PIL**. Pertanto, la nuova procedura dovrebbe dimostrarsi più **flessibile** della precedente sia per la **maggiore discrezionalità** riconosciuta alla Commissione europea nel valutare se attivare o meno la suddetta procedura, sia per **l'entità della correzione di bilancio** richiesta, con il superamento del criterio della riduzione di 1/20 annuo del valore del rapporto debito/PIL eccedente il parametro di riferimento.

Nell'ambito della **procedura di disavanzo per deficit eccessivo**, la riforma prevede che la correzione di bilancio avvenga in termini di spesa netta. Pertanto, salvo le circostanze eccezionali (articoli 25 e 26 del Regolamento (UE) 2024/1263), la **procedura per deficit eccessivo** viene attivata ove il deficit superi il **3% del PIL**. L'attivazione della procedura determina una modifica dell'indicatore richiesto per l'aggiustamento. Infatti, in **assenza di disavanzi**, lo Stato deve assicurare un certo ammontare di **avanzo primario strutturale**; invece, in caso di procedura per **deficit eccessivo**, lo Stato deve assicurare un certo ammontare di **avanzo strutturale** – cioè, includendo anche gli **interessi** sul debito. Tale avanzo strutturale deve essere almeno pari allo 0,5% del PIL annuale fino a quando il rapporto deficit/PIL ecceda il valore di riferimento pari al 3%.

In linea con l'articolo 126, paragrafo 1, lettera a) del [Trattato](#) sul Funzionamento dell'Unione Europea, l'eccesso di indebitamento non dà luogo alla citata procedura se il **superamento del valore di riferimento del 3% del PIL è eccezionale e temporaneo** e il rapporto resti comunque vicino al valore di riferimento. Tale disavanzo eccessivo si considera "**eccezionale**", nei casi previsti dalle **clausole di sospensione**, di cui agli articoli 25 e 26 del regolamento (UE) 1263/2024, e "**temporaneo**", qualora: "le **proiezioni di bilancio** elaborate dalla Commissione **indichino** che il **disavanzo diminuirà** al di sotto del valore di riferimento dopo che siano cessate la grave congiuntura negativa o le circostanze eccezionali" (articolo 2 del regolamento (UE) 2024/1264).

## 3 - Direttiva (UE) 2024/1265 del Consiglio, cosiddetto "Quadro di Bilancio"

La presente direttiva modifica la direttiva 2011/85/UE, sulle disposizioni, le istituzioni e le procedure relative alle politiche di bilancio (il cosiddetto "**quadro di bilancio**") degli Stati membri la cui moneta è l'euro. Tali modifiche hanno lo scopo di adeguare gli strumenti contabili al perseguimento degli obiettivi della programmazione finanziaria pluriennale e della verifica da parte delle istituzioni di bilancio indipendenti,

prevedendo regole analoghe a quelle già definite nell'accordo intergovernativo del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* (cosiddetto *Fiscal compact*) del 2012. Il recepimento di tale direttiva tramite disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali, risulta da compiersi entro il 31 dicembre 2025.

Si sottolinea come l'effettiva portata della riforma della *governance* economica europea potrà essere compresa appieno dopo la **definizione** della **disciplina attuativa di dettaglio** (il nuovo Codice di condotta). Si segnala infine che il 21 giugno 2024 la Commissione europea ha pubblicato la Comunicazione [C/2024/3975](#) che riporta gli orientamenti (linee guida) sui contenuti obbligatori dei piani strutturali di bilancio e sulle relazioni annuali sui progressi compiuti.

## Il Piano strutturale di bilancio

Il Piano strutturale di bilancio definirà la politica di bilancio e le politiche economiche in termini di **riforme e investimenti** per un periodo di quattro o cinque anni (a seconda della durata della **legislatura**). In particolare, il Piano dovrà contenere i seguenti elementi:

- La **traiettoria di riferimento** per la spesa netta e le informazioni trasmesse dalla Commissione;
- Il **livello della spesa netta** da osservare per realizzare il percorso di aggiustamento di bilancio, determinata dal Governo sulla base della traiettoria, secondo una clausola di "non rinvio" per cui gli aggiustamenti della spesa devono essere lineari e proporzionali tra gli anni;
- In caso di spesa netta **superiore** alla traiettoria della Commissione, le **argomentazioni economiche** valide e basate su **dati** per giustificare la deviazione;
- Le **riforme** e gli **investimenti** per perseguire le **priorità** dell'Unione, quali la transizione digitale, la transizione verde, la resilienza sociale ed economica, la sicurezza energetica, lo sviluppo di capacità di difesa;
- Le **ulteriori riforme e investimenti**, qualora si sia richiesta una **proroga** della durata del percorso di aggiustamento;
- L'impatto delle riforme e degli investimenti già attuati;
- I **dati tecnici** sulle ipotesi macroeconomiche e di bilancio, sulle passività implicite e potenziali, sul fabbisogno degli investimenti pubblici, sulla consultazione con le parti sociali e sulla **discussione** con il **Parlamento**;
- Una valutazione di coerenza e **complementarità** con i fondi per la politica di **coesione** ed il **PNRR**.

Come da *iter* sperimentato per l'approvazione dei PNRR nazionali, i Piani di bilancio dovranno essere valutati dalla Commissione entro sei settimane, e successivamente **approvati** dal **Consiglio** tramite raccomandazione sempre entro sei settimane normalmente a seguito della raccomandazione della **Commissione**. Il **27 settembre 2024**, il Governo ha trasmesso alle Camere la proposta di [Piano strutturale di bilancio a medio termine](#) per l'Italia per il periodo 2025-2029 (per maggiori informazioni si veda il relativo [Dossier](#)); a seguito delle [deliberazioni parlamentari](#), e della [proposta di Raccomandazione del Consiglio](#) formulata dalla Commissione europea il 21 ottobre 2024, il 21 gennaio 2025 il Consiglio dell'Unione europea ha approvato il Piano con [Raccomandazione](#) del 14 gennaio 2025.

Infine, con la stessa metodologia (presentazione, vaglio della Commissione, approvazione dal Consiglio dell'Unione europea), saranno valutate le eventuali richieste di estensione del percorso di aggiustamento di bilancio, a condizione che lo Stato richiedente si impegni in un programma di investimenti e riforme ulteriori e ambiziose. La **revisione del Piano** potrà avvenire nei seguenti casi: **nomina di un nuovo Governo**, **impossibilità di attuazione per circostanze oggettive (entro 12 mesi dalla scadenza del Piano previgente)**, **procedura per gli squilibri macroeconomici eccessivi** o a seguito di **richiesta approvata con raccomandazione dal Consiglio**.

Il nuovo regolamento prevede una **deroga alla presentazione del Piano strutturale di bilancio** per gli Stati membri sottoposti a un **programma di aggiustamento macroeconomico** secondo la procedura di sorveglianza rafforzata del regolamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio. In questo caso, nell'elaborazione del programma di aggiustamento macroeconomico si tiene conto anche degli impegni assunti nel Piano strutturale di bilancio. Uno Stato membro non è tenuto a presentare un Piano né

la Relazione di monitoraggio se sottoposto a un programma di aggiustamento macroeconomico conseguente a una richiesta di assistenza finanziaria.

Lo stato di attuazione delle riforme e degli investimenti del Piano strutturale di bilancio è oggetto di monitoraggio da parte della Commissione e del Consiglio nell'ambito del Semestre europeo. A tal fine, lo Stato membro presenta entro il 30 aprile una **Relazione annuale sui progressi compiuti**, in cui si espone l'andamento della spesa netta rispetto al percorso prestabilito e l'attuazione delle riforme e degli investimenti previsti nel Piano, prestando particolare attenzione all'impatto sulla sostenibilità di bilancio attraverso entrate pubbliche, spese e crescita potenziale future.

La **Relazione annuale** dovrà anche indicare:

- Provvedimenti volti a garantire la **realizzazione di investimenti e riforme** in risposta alle principali sfide individuate nell'ambito del Semestre europeo, con particolare riguardo alla **transizione verde e digitale equa**, compresa la coerenza con la legge europea sul clima, **resilienza sociale ed economica**, compreso il **pilastro europeo dei diritti sociali**, **sicurezza energetica**, e ove necessario, il rafforzamento delle **capacità di difesa**;
- Dati sulla **coerenza** e, se del caso, sulla **complementarità con i fondi della politica di coesione** e il **piano di ripresa e resilienza** durante il periodo di disponibilità del dispositivo di ripresa e resilienza in conformità al regolamento (UE) 2021/241.

### La spesa primaria netta: il nuovo indicatore operativo

Come anticipato, la nuova *governance* economica europea prevede la spesa primaria netta come indicatore operativo unico, ancorato alla sostenibilità del debito. Pertanto, l'andamento della spesa netta determinerà il **percorso di aggiustamento di bilancio**, su cui sarà esercitata la sorveglianza multilaterale nel contesto europeo. Tale indicatore si basa sulla **spesa finanziata a livello nazionale** al netto della spesa **per interessi**, delle spese finanziate da **fondi europei** e quelle per il **cofinanziamento nazionale di programmi europei**, della **spesa ciclica**, dell'**impatto delle misure discrezionali delle entrate**, delle **misure una tantum** e di **altre misure temporanee**.

Tale metodologia di programmazione economica avrebbe lo scopo di garantire la **funzione anticiclica di stabilizzazione macroeconomica della politica fiscale** degli Stati membri, e garantirebbe il passaggio dall'osservazione **dell'equilibrio tra le entrate e le spese del bilancio**, tenendo conto delle diverse fasi del ciclo economico, ossia al rispetto dell'obiettivo di medio termine (in termini di saldo di bilancio strutturale), ad un modello incentrato invece sull'**andamento previsto della spesa primaria netta finanziata a livello nazionale**.

Il **livello** della **spesa netta** sarà stabilito allo scopo di perseguire i seguenti obiettivi:

- Per gli Stati membri con un rapporto debito/PIL superiore al 90%, la spesa netta dovrà essere tale da **ridurre** annualmente tale rapporto dell'**1%** del PIL, in media.
- Il livello della spesa netta dovrà garantire che gli Stati membri, una volta ridotto il rapporto deficit/PIL sotto al 3%, dovranno continuare a ridurlo fino a raggiungere un rapporto deficit/PIL dell'**1,5%**, allo scopo di creare un "**margin**e di **resilienza**" per cui, in caso di cicli avversi, gli Stati possano fare ulteriore deficit senza infrangere il parametro del 3%. Per conseguire tale margine, sarà necessario che gli Stati membri diminuiscano il loro disavanzo di un minimo dello 0,4% del PIL annuo; oppure, qualora si sia ottenuta un'estensione del periodo di aggiustamento, di minimo 0,25% l'anno.

Inoltre, l'andamento della spesa primaria netta sarà sottoposto alla **clausola** di "**non rinvio**" degli aggiustamenti (*no fiscal adjustments back-loading*), secondo cui gli aggiustamenti dovranno essere proporzionali e lineari tra i vari anni del percorso.

### La procedura di disavanzo eccessivo per deficit per l'Italia attivata nel 2024

Il Consiglio dell'Unione europea, con la [Decisione \(UE\) 2024/2124](#) del 26 luglio 2024, ha dichiarato l'esistenza di un **disavanzo eccessivo** per l'Italia per l'anno 2023 per il criterio del **deficit**. Il deficit italiano, infatti, viola tutte e tre le seguenti condizioni:

1. **È superiore** alla soglia del **3%** del rapporto deficit/PIL;
2. **Non è temporaneo**, siccome è previsto rimanga superiore al 3% anche nel 2024 e nel 2025;
3. **Non è eccezionale** poiché non deriva né da un evento eccezionale al di fuori del controllo del Governo, né da una grave congiuntura negativa.

Inoltre, poiché il deficit italiano non risulta **né vicino al valore di riferimento**, né il superamento è **temporaneo**, la Commissione non prende in **considerazione** i **fattori significativi** che potrebbero consentire di *non* aprire tale procedura di violazione del deficit.

Si ricorda che tali "fattori significativi" sono indicati all'art. 2 paragrafo 3 del [Regolamento \(UE\) 1264/2024](#) e comprendono ad esempio le problematiche poste da un alto debito pubblico (aggravanti); le condizioni macroeconomiche e le proiezioni di bilancio di medio periodo (aggravanti o attenuanti); il progresso nell'implementazione di riforme ed investimenti (attenuanti), soprattutto in ambito di correzione degli squilibri macroeconomici, promozione di crescita ed occupazione anche tramite il PNRR; l'efficacia dei quadri di bilancio nazionali (aggravanti o attenuanti); l'aumento degli investimenti pubblici nel settore della difesa (attenuanti).

Con la [Raccomandazione](#) approvata il 21 gennaio 2025 il Consiglio UE ha richiesto all'Italia di porre fine alla situazione di disavanzo eccessivo **entro il 2026**. L'Italia dovrebbe assicurare che il **tasso di crescita nominale della spesa netta** non superi l'**1,3% nel 2025** e l'**1,6% nel 2026**.

### **Il primo ciclo di attuazione: il Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029**

In linea con le disposizioni transitorie di cui all'articolo 36 del Regolamento (UE) 1263/2024, il 21 giugno 2024 la Commissione ha trasmesso agli Stati membri **gli orientamenti preliminari** – comprensivi della **traiettoria di riferimento del tasso di variazione annuale della spesa primaria netta nazionale**. Il Governo avrebbe dovuto presentare il primo Piano strutturale di bilancio entro il 20 settembre 2020 ai sensi del medesimo articolo 36 comma 1 lettera a), ma ha concordato con le istituzioni europee di prorogare il termine.

Il **27 settembre 2024**, il Governo ha trasmesso alle Camere la proposta di [Piano strutturale di bilancio a medio termine](#) per l'Italia per il periodo 2025-2029 (per maggiori informazioni si veda il relativo [Dossier](#)).

L'**esame parlamentare** del documento ha previsto anzitutto **audizioni** in merito alla proposta di Piano, svolte congiuntamente dalla Commissione V Bilancio, Tesoro e programmazione della Camera dei deputati e dalla Commissione 5° Programmazione economica e bilancio del Senato della Repubblica presso la Camera dei deputati. Le audizioni si sono svolte nella giornata di [giovedì 3 ottobre 2024](#), [venerdì 4 ottobre 2024](#) e infine [martedì 8 ottobre 2024](#), con l'audizione del Ministro dell'economia e delle finanze; è possibile consultare le memorie depositate dagli auditi e visionare i filmati delle audizioni sul [sito della Camera](#) dei deputati relativo alla Commissione Va. A seguito delle audizioni, la **Va Commissione** della Camera dei deputati ha esaminato il Piano in **sede referente** nella seduta dell'[8 ottobre 2024](#), conferendo il mandato alla relatrice a riferire all'Assemblea. Nella seduta dell'**Assemblea** del 9 ottobre 2024 si è svolto l'esame del documento, con il relativo dibattito (si veda il [Resoconto](#)); la Camera ha dunque **approvato la risoluzione** Lucaselli, Comaroli, Pella e Romano [n. 6-00132](#) approvata dal Governo (per visionare le altre risoluzioni proposte si veda l'[Allegato A](#) al Resoconto). Contemporaneamente, la **Commissione 5a del Senato** ha svolto a sua volta l'esame in **sede referente** del Piano nelle sedute di [mercoledì 8 ottobre 2024](#) e [giovedì 9 ottobre 2024](#), conferendo il mandato al relatore a riferire all'Assemblea. Nella seduta del **Senato** del **9 ottobre 2024** si è svolto l'esame del documento, con il relativo dibattito (si veda il [Resoconto](#)): il Senato ha successivamente approvato la **risoluzione** [n. 6-00110](#), presentata dai senatori Liris, Borghi Claudio, Damiani e Borghese.

Conseguentemente, il 15 ottobre 2024 il Governo ha dunque presentato il Piano strutturale di bilancio a medio termine alla Commissione europea per l'**esame degli organi dell'Unione**; il 21 ottobre 2024 la

Commissione europea ha redatto la [proposta di Raccomandazione del Consiglio](#). Infine, il 21 gennaio 2025 il Consiglio dell'Unione europea ha approvato il Piano con [Raccomandazione](#) del 14 gennaio 2025.

Il Governo ha ricompreso nel Piano **nuovi interventi**, ulteriori rispetto alle misure del PNRR, rivolti ad affrontare le criticità concernenti principalmente **cinque aree di riforma** (giustizia, pubblica amministrazione, fisco, ambiente imprenditoriale, spesa pubblica), nonché le misure per rispondere alle Raccomandazioni specifiche per Paese e per affrontare le priorità comuni dell'Unione, che giustificano **l'estensione del periodo di aggiustamento** da quattro a **sette anni**, ovvero dal 2025 al 2031.

Inoltre, tenendo conto dell'apertura della procedura per deficit eccessivo, il Governo ha formulato nel Piano la traiettoria di spesa netta per l'Italia, che presenta un tasso di crescita annuale nominale medio della spesa primaria netta nazionale pari all'1,5% del PIL in media nel periodo 2025-2031, derivante da un saldo primario strutturale pari allo 0,55% del PIL negli anni 2025 e 2026, e pari allo 0,52% del PIL negli anni successivi fino al 2031. Nelle previsioni del Governo, tale traiettoria dovrebbe consentire di anticipare il rientro dalla procedura per deficit eccessivo nel 2027.

Di seguito si riportano le stime del Governo concernenti i **saldi primari strutturali annuali**, con i conseguenti saldi strutturali e la traiettoria di spesa netta calcolata sul periodo 2025-2029, pari ad una crescita dell'1,6% in media:

<i>(Valori in percentuale del PIL nominale annuale)</i>	2025	2026	2027	2028	2029
<b>Saldo primario strutturale</b>	0,0	0,6	1,1	1,6	2,2
<b>Miglioramento annuale del saldo primario strutturale</b>	0,55	0,55	0,52	0,52	0,52
<b>Miglioramento annuale del saldo strutturale</b>	0,60	0,50	0,36	0,41	0,49
<b>Crescita annuale nominale della spesa primaria netta (o spesa netta) programmatica</b>	<b>1,3</b>	<b>1,6</b>	<b>1,9</b>	<b>1,7</b>	<b>1,5</b>

Fonte: Tavola II.1.2 di pag. 27 del Piano per la traiettoria di spesa netta; Tavola II.1.3 di pag. 29 per gli altri dati.

Si noti che la differenza tra i miglioramenti annuali del saldo primario strutturale e del saldo strutturale è dovuta all'andamento della spesa per interessi. Si noti inoltre che nel considerando 23 del [Regolamento \(UE\) 1264/2024](#) si afferma la possibilità che la Commissione, per un periodo transitorio, dal 2025 al 2027, nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi, possa **adeguare** il saldo **strutturale** richiesto – pari a un miglioramento di 0,5 punti percentuali di PIL l'anno – in considerazione del fatto che un aumento dei tassi di interesse comporterebbe la necessità di inasprire il saldo primario strutturale per conseguire il medesimo saldo strutturale, fissato come dall'articolo 3 paragrafo 4 del [Regolamento \(UE\) 1264/2024](#).