Atti dei seminari Cinsedo

Programma di Formazione Cinsedo 2024

Il CINSEDO (Centro interregionale di studi e documentazione di seguito "CINSEDO"), struttura associativa con compiti di informazione, di studio e di supporto operativo e logistico alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha tra le finalità quelle di favorire il raccordo tra le Regioni al fine di una diffusione delle migliori pratiche e contribuendo al miglioramento della PA attraverso interventi di rafforzamento strutturale in complementarità con le iniziative previste sia in ambito PNRR sia nella programmazione europea.

In questo contesto, il Cinsedo ha avviato diversi seminari aventi ad oggetto specifici argomenti di rilevanza strategica per le politiche regionali anche in relazione all'attuazione di taluni provvedimenti e alle ricadute degli stessi sui territori. Così pure, sono stati avviati programmi di formazione mirati e sono stati sviluppati accordi di collaborazione interistituzionale al fine di accrescere l'offerta formativa da mettere a disposizione delle Regioni e delle Province Autonome.

Nell'ambito del programma di formazione Cinsedo 2024, il seminario avente ad oggetto *"Le Raccomandazioni specifiche all'Italia per il 2024 e la nuova Governance economica europea"* ha consentito di affrontare il tema della nuova Governance economica, alla quale sono chiamati gli Stati membri, con un *focus* sulle sue implicazioni per il cd. "semestre nazionale" nella programmazione di bilancio e con riguardo agli impatti che la stessa avrà sui bilanci regionali.

Il seminario ha visto la partecipazione di molti funzionari e dirigenti delle Regioni e della Province autonome che hanno potuto arricchire le proprie conoscenze grazie agli autorevoli contributi da parte dei relatori **Francesco Rossi Salvemini**, Consigliere economico della Commissione europea e Rappresentanza in Italia e Task force PNRR, **Giampaolo Arachi,** Professore ordinario di Scienza delle finanze presso l'Università del Salento e membro del Consiglio dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio e **Antonello Turturiello,** Segretario Generale Regione Lombardia e Coordinatore Tecnico Commissione Affari Finanziari della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

Al fine di fare continuità alla formazione offerta, si riporta il contributo del Dott. Francesco Rossi Salvemini, al quale va un sentito ringraziamento per la collaborazione e per aver partecipato al programma di formazione Cinsedo.

Alessia Grillo

L'evoluzione del Semestre europeo e la nuova Governance economica europea
di Francesco Rossi Salvemini[1]

Sommario: Introduzione – 1.1 Che cos'è il Semestre europeo – 1.2 Le tappe e i documenti del Semestre europeo – 1.3 La "collegialità" del Semestre europeo – 1.4 L'evoluzione del Semestre europeo" – 1.5 Il Semestre europeo per l'Italia – 2.1 La nuova governance economica europea – 2.2 Principali innovazioni della governance economica – 2.3 PSB e PNRR – 2.4 PSB: aspetti procedurali – 2.5 Il primo Piano strutturale di bilancio dell'Italia – Conclusione

Abstract

Il Semestre europeo è una grande innovazione procedurale introdotta in seguito alla crisi finanziaria del 2008, che raccorda i diversi strumenti dell'Unione europea per il coordinamento delle politiche economiche e stabilisce un calendario annuale per la definizione delle priorità e la loro attuazione da parte di Stati membri, Commissione europea e Consiglio dell'Unione europea. Dalla creazione del Semestre europeo nel 2010, Commissione e Consiglio hanno adottato ogni anno analisi dettagliate e raccomandazioni specifiche per gli Stati membri in campo economico, che però hanno riscosso relativamente poca attenzione nel dibattito pubblico italiano, con l'eccezione dell'applicazione delle regole per le finanze pubbliche. Con la crisi del Covid e l'attuazione di Next Generation EU, il Semestre europeo ha cambiato notevolmente forma, per far fronte alle emergenze di breve termine legate alle crisi sanitaria prima ed energetica poi, e per integrarsi con l'attuazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza. Il Semestre si è ulteriormente evoluto nel 2024 con l'entrata in vigore della nuova governance economica europea, che riforma profondamente le regole europee per le finanze pubbliche definite dal Patto di stabilità e crescita. Traendo lezioni dall'applicazione della vecchia governance prima della crisi del Covid e prendendo spunto

[1] Francesco Rossi Salvemini, consigliere economico presso la Rappresentanza in Italia della Commissione europea e membro della Task force per la ripresa e la resilienza. L'articolo, aggiornato al mese di novembre 2024, trae spunto dall'intervento al Seminario "Le Raccomandazioni specifiche all'Italia per il 2024 e la nuova Governance economica europea" svoltosi il 16 luglio 2024 nell'ambito del *Programma di formazione 2024 – Sessione europea,* organizzato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e dal Cinsedo – *Centro interregionale Studi e Documentazione* - destinato a funzionari e dirigenti delle Regioni e delle Province autonome. Le opinioni espresse sono quelle personali dell'autore e non costituiscono una presa di posizione ufficiale dell'amministrazione di appartenenza, né sono per essa vincolanti.

dall'esperienza del Next Generation EU, le nuove regole europee per le finanze pubbliche pongono una forte attenzione sulle politiche per sostenere la crescita economica. In particolare, gli Stati membri hanno la possibilità di ridurre gli aggiustamenti di bilancio annuali delineati nei loro Piani strutturali di bilancio, in cambio di impegni per riforme e investimenti che ricalcano il modello dei Piani nazionali di ripresa. Le riforme e investimenti pianificati nel primo Piano strutturale di bilancio dell'Italia rappresentano un buon esempio dell'importanza delle politiche per la crescita nella nuova governance economica europea, e meriterebbero una maggiore attenzione nel dibattito pubblico italiano rispetto a quanto avvenuto finora.

Introduzione

Il coordinamento delle politiche economiche dell'Unione europea può apparire ai non addetti ai lavori come un complesso di regole e procedure di difficile comprensione, composto di documenti e prescrizioni apparentemente arbitrari, decisi da un apparato amministrativo lontano dai cittadini europei a cui sono rivolti. Questa percezione ha contribuito, soprattutto nel contesto italiano, al diffondersi di narrative fuorvianti che dipingono le istituzioni europee come un sistema burocratico guidato da logiche "tecnicistiche". Si tratta naturalmente di letture distanti dal vero: grazie al Semestre europeo, il coordinamento delle politiche economiche europee, per quanto complesso, è un processo particolarmente trasparente e accessibile, che prevede consultazioni e discussioni multilaterali a più livelli, si articola in appuntamenti regolari e si esplica in documenti consultabili online in tutte le lingue dell'Unione. Nel corso del tempo, diversi sforzi sono stati fatti per semplificare e armonizzare ulteriormente i diversi processi confluiti nel Semestre europeo, per ridurre il lavoro amministrativo per gli Stati membri e avvicinare le istituzioni ai cittadini. Certo molto rimane ancora da fare per colmare il deficit comunicativo e far meglio conoscere a cittadini, società civile e istituzioni interessate come funziona il coordinamento delle politiche economiche europee, attraverso quali canali possono contribuire, dove trovare i documenti rilevanti e quando aspettarsi gli appuntamenti principali. Questo breve articolo si propone di illustrare, senza pretesa di esaustività, le principali caratteristiche delle procedure europee per il coordinamento delle politiche economiche, in particolare con riferimento al Semestre europeo e alle nuove regole per le finanze pubbliche.

1.1 Che cos'è il Semestre europeo

Il "Semestre europeo" è stata una grande innovazione introdotta in seguito alla crisi finanziaria del 2008, che mira a portare tutti i processi di coordinamento delle politiche economiche dell'Unione europea sotto un unico cappello procedurale. Si tratta di fatto di un calendario annuale che stabilisce

appuntamenti fissi per la pubblicazione e lo scambio di documenti prestabiliti da parte di Stati membri, Commissione europea e Consiglio dell'Unione europea. Grazie al Semestre europeo, il dialogo sulla definizione e il coordinamento delle politiche economiche europee viene quindi organizzato e strutturato in maniera chiara e prevedibile, massimizzando le sinergie e il coordinamento tra le diverse procedure, aumentando la trasparenza e riducendo gli oneri amministrativi: gli Stati membri sanno quando aspettarsi i documenti di guida da parte delle istituzioni europee e quando dovranno presentare proposte di politiche nazionali, così come vengono stabiliti i tempi e i modi per il dialogo con la Commissione europea e tra gli Stati membri nel Consiglio.

Le anime del semestre europeo sono principalmente tre: (i) *il coordinamento delle politiche per l'occupazione*, a cui fanno riferimento le proposte della Commissione europea per le politiche e gli standard europei per i diritti sociali, così come il monitoraggio dei progressi compiuti rispetto al Pilastro europeo dei diritti sociali; (ii) *il coordinamento in campo economico e sociale*, a cui afferiscono le analisi della Commissione europea sulle economie nazionali ("relazioni paese") e le raccomandazioni per azioni da intraprendere rivolte a ciascuno Stato membro ("raccomandazioni specifiche per paese", proposte dalla Commissione e adottate dal Consiglio)[2]; e (iii) *il coordinamento delle finanze pubbliche* (in parte sottoinsieme del coordinamento in campo economico e sociale) che riguarda l'attuazione delle regole per i bilanci nazionali stabilite dal Patto di stabilità e crescita.

Questi tre filoni procedurali, seppur articolati e coordinati nell'ambito del Semestre europeo, rimangono indipendenti e distinti perché fanno capo a diverse basi normative, che di fatto stabiliscono una diversa "cogenza" dell'intervento europeo nelle materie trattate. Con qualche semplificazione e senza entrare nei dettagli legali, basti ricordare che il coordinamento delle politiche per l'occupazione ha una natura tendenzialmente consultiva, che permette all'Unione europea di stabilire un quadro di riferimento e obiettivi comuni verso cui gli Stati membri sono esortati a convergere. Nell'ambito del coordinamento in campo economico sociale, l'Unione europea rivolge invece raccomandazioni specifiche agli Stati membri, che però, con l'eccezione delle regole per le finanze pubbliche, trovano fondamento nella legislazione secondaria e quindi sono generalmente percepite come poco vincolanti. Infine, per quanto riguarda il coordinamento delle finanze pubbliche, i requisiti fondamentali per gli Stati membri sono stabiliti nella legislazione primaria rappresentata dai trattati (in particolare il "Patto di Stabilità e Crescita"), rendendo le raccomandazioni dell'Unione particolarmente vincolanti e potenzialmente fonte di sanzioni.

[2] A questo filone afferisce anche la "Procedura per squilibri macroeconomici", su cui quest'analisi non si soffermerà, per motivi di semplicità e data la sostanziale sovrapposizione con i temi coperti nell'ambito del "coordinamento in campo economico e sociale".

Il diverso livello di "cogenza" di questi filoni procedurali riguarda anche la questione molto rilevante relativa alla legittimità dell'intervento dell'Unione, sulla base delle divisioni delle competenze stabilite dai trattati: tanto più le aree coperte dal Semestre europeo sono di competenza dell'Unione, tanto più sono cogenti le raccomandazioni formulate in quegli ambiti, e viceversa. A livello generale, il ruolo attivo svolto dall'Unione europea nel "coordinamento delle politiche economiche e sociali", anche al di là dei parametri per le finanze pubbliche stabiliti dai trattati, trova fondamento nella profonda integrazione economica e sociale tra Stati membri, che richiede di considerare gli sviluppi di ogni singola economia nazionale al fine di massimizzare le sinergie e prevenire effetti sistemici avversi. Dal punto di vista degli Stati membri, le analisi e le raccomandazioni prodotte nell'ambito del Semestre europeo forniscono, anche al di là dei requisiti normativi, un utile riferimento esterno, comparativo e partecipato, per definire le politiche nazionali. In ogni caso, il Semestre europeo non risulta in indicazioni eccessivamente dettagliate riguardo le politiche economiche da adottare: le raccomandazioni più vincolanti per gli Stati membri sono formulate in termini di requisiti quantitativi rispetto a specifici parametri delle finanze pubbliche, lasciando però piena discrezionalità a livello nazionale riguardo le politiche economiche da adottare per raggiungerli; allo stesso tempo, nel "coordinamento in campo economico e sociale", l'Unione fornisce indicazioni meno costrittive riguardo in parte le stesse politiche economiche, limitandosi però normalmente ad indicare gli obiettivi senza formulare in dettaglio le specifiche azioni richieste.

Il diverso peso normativo della guida europea nelle diverse aree di policy corrisponde, perlomeno in Italia, anche a gradazioni diverse nel livello di attenzione prestato dai media, e quindi in una diversa rilevanza nel dibattito pubblico nazionale. In particolare, quest'ultimo tende a concentrarsi sull'attuazione delle regole europee per le finanze pubbliche, che purtroppo sono anche la parte più impopolare del Semestre europeo, con grande copertura mediatica degli scambi con la Commissione europea sui requisiti di aggiustamento annuali, tipicamente in autunno in prossimità dell'approvazione delle leggi annuali di bilancio. Viceversa, le analisi e le raccomandazioni dell'Unione europea in campo sociale ed economico in senso ampio tendono a passare inosservate, a scapito di un confronto pubblico ampio e partecipato sulle politiche di lungo termine per la crescita e l'occupazione, che permetterebbe ai cittadini di percepire il ruolo delle istituzioni europee in modo molto diverso.

1.2 Le tappe e i documenti del Semestre europeo

Il Semestre europeo è un processo annuale figurativamente diviso in due parti: per l'appunto il "semestre europeo", che dà il nome all'intero processo, durante il quale le istituzioni europee adottano linee guida per le politiche economiche a livello europeo e nazionale e su questa base valutano le

azioni messe in campo dagli Stati membri; e il cosiddetto "semestre nazionale", in cui ci si aspetta che gli Stati membri presentino rapporti e programmi di azioni e riforma in linea con le raccomandazioni europee. Questo processo lineare ha in realtà una natura temporale concatenata, che collega ciascun ciclo con il precedente e il successivo: in ciascun appuntamento del Semestre europeo, le istituzioni dell'Unione valutano le azioni prese dagli Stati membri rispetto alle raccomandazioni del ciclo precedente, e allo stesso tempo adottano raccomandazioni che dovranno essere seguite nel ciclo successivo.

In particolare, dal punto di vista europeo le principali tappe sono due: il "pacchetto di primavera" e il "pacchetto d'autunno", adottati normalmente dalla Commissione europea a maggio e a novembre, rispettivamente. Ciascuno dei due "pacchetti" include un'ampia serie di documenti, afferenti a diverse procedure con una composizione che è cambiata nel corso del tempo. Ci soffermeremo ora sui documenti principali, con riferimento all'ultima versione del Semestre.

Il "pacchetto di primavera" include principalmente: (i) le "relazioni paese", ovvero dei documenti tecnici prodotti dalla Commissione europea che analizzano in dettaglio lo stato dell'economia di ciascuno Stato membro, sulla base di dati e previsioni aggiornate, facendo il punto sui principali ostacoli alla crescita economica e all'occupazione ma anche sugli sviluppi in campo sociale e ambientale, allo stesso tempo ricapitolando e valutando le politiche adottate dagli Stati membri, anche in riposta alle raccomandazioni precedenti del Consiglio; (ii) le valutazioni dei "Programmi di stabilità" inviati dagli Stati membri, che fanno il punto sul rispetto delle raccomandazioni europee con un focus più ristretto sulle finanze pubbliche, anche considerando i dati dell'anno precedente per il disavanzo di bilancio e il debito pubblico; (iii) una proposta di nuove raccomandazioni specifiche per paese che dovrà essere valutata dal Consiglio dell'Unione europea, e che tiene conto dei problemi e dei progressi fatti a livello nazionale come descritti nelle relazioni paese e nelle valutazioni dei "Programmi di stabilità". Nei mesi successivi, gli Stati membri discutono in modo collegiale le proposte di raccomandazione della Commissione per ciascuno Stato membro nell'ambito dei comitati del Consiglio dell'Unione europea, che poi adotta ufficialmente le raccomandazioni, con le modifiche concordate, normalmente nel corso di luglio.

Il "pacchetto di autunno" include invece, in linea generale: (i) un documento che fornisce linee guida ad alto livello per le politiche economiche della UE, che nell'ultimo ciclo era intitolato "Analisi annuale della crescita sostenibile"; (ii) le "Raccomandazioni per la zona euro", che delineano obiettivi e raccomandazioni generali per gli Stati membri che fanno parte della zona euro; e, sempre per gli Stati membri della zona euro, (iii) le "Opinioni" della Commissione europea sui "Documenti programmatici di bilancio", in cui la Commissione valuta se le bozze delle leggi di bilancio nazionali,

che gli Stati membri della zona euro devono presentare ad ottobre, rispettino le raccomandazioni di finanza pubblica adottate dal Consiglio a luglio.

Il "semestre nazionale" culmina invece ad aprile, con l'adozione da parte degli Stati membri di un "Programma di stabilità" e di un "Programma nazionale di riforma", che descrivono le azioni adottate o programmate a livello nazionale in risposta alle raccomandazioni di finanza pubblica e in senso economico più ampio, rispettivamente. Per gli Stati membri che fanno parte della zona euro, il "semestre nazionale" si intreccia in realtà con il "semestre europeo", dato che entro il 15 ottobre devono anche inviare alla Commissione europea il proprio "documento programmatico di bilancio", ovvero la bozza di legge di bilancio per l'anno successivo. Tra l'adozione del "pacchetto d'autunno" a novembre e l'invio dei "Programmi di stabilità" e dei "Programmi nazionali di riforma" ad aprile, lo staff della Commissione europea svolge diversi incontri con le autorità degli Stati membri, oltre che con rappresentanti delle parti sociali, della società civile e di varie altre istituzioni, per discutere gli sviluppi economici e le politiche nazionali in preparazione del "pacchetto di primavera".

Appare quindi come la distinzione tra "semestre europeo" e "semestre nazionale" sia in realtà soprattutto indicativa e figurativa. Dal punto vista istituzionale, il ciclo annuale del Semestre europeo si apre infatti a novembre con il "pacchetto di autunno", e in particolare con il documento programmatico che traccia ad alto livello le linee guida e le priorità per le politiche economiche dell'Unione Europea per l'anno a venire. Dal punto di vista degli Stati membri, è però il "pacchetto di primavera" a fornire le indicazioni più precise sulle azioni da intraprendere a livello nazionale per l'anno successivo, con l'appuntamento intermedio, per gli Stati membri parte della zona euro, rappresentato dal "documento programmatico di bilancio" e dalla corrispondente valutazione della Commissione.

1.3 La "collegialità" del Semestre europeo

Il Semestre europeo è un processo collegiale e partecipato, che prevede discussioni multilaterali di natura sia tecnica che politica lungo più dimensioni.

Una dimensione importante ma poco nota nel dibattito pubblico sono certamente le consultazioni sul Semestre europeo svolte all'interno dei servizi della Commissione europea. I principali documenti prodotti dalla Commissione europea nell'ambito del Semestre, come le proposte di raccomandazioni specifiche per paese, sono approvati dal collegio dei Commissari europei, ovvero la guida politica dell'istituzione, e quindi ne rappresentano a pieno titolo il punto di vista ufficiale. Allo stesso tempo, anche a livello tecnico, i documenti europei del Semestre sono il risultato di uno sforzo collettivo dei servizi della Commissione europea: nell'arco dei diversi mesi di preparazione, ciascuna Direzione Generale contribuisce nel proprio ambito di competenza ad analizzare l'economia di ogni Stato

membro e a definire le priorità per le proposte di raccomandazione, tenendo conto della situazione in tutti gli Stati membri e dell'Unione europea nel suo insieme. Le analisi e le proposte di raccomandazione che risultano da questo processo riassumono quindi anche a livello tecnico l'esperienza dei diversi servizi della Commissione nei loro ambiti di competenza.

Una seconda dimensione della collegialità del Semestre europeo è il dialogo costante tra Commissione europea e Stati membri, che coinvolge diverse istituzioni nazionali. A livello politico, i temi del Semestre europeo figurano spesso negli incontri bilaterali tra Commissari europei e rappresentanti dei governi nazionali. A livello tecnico, i servizi della Commissione europea organizzano, ad ogni ciclo annuale, visite negli Stati membri dedicate a discutere in dettaglio i temi del Semestre con rappresentanti delle autorità nazionali, delle parti sociali, della società civile e del mondo accademico, in una formazione in parte variabile che riflette le priorità identificate anno per anno. Inoltre, la Commissione europea dispone di uffici permanenti sul territorio degli Stati membri, che includono staff specializzato come referente per cittadini, associazioni e istituzioni sui temi del Semestre (in particolare i "consiglieri economici", fino a poche settimane fa denominati per l'appunto "Funzionari del semestre europeo"). In Italia, la Rappresentanza della Commissione europea dispone di uffici a Roma e Milano, e, oltre a fornire uno sportello di ascolto per cittadini e istituzioni, tra le sue varie funzioni promuove regolarmente attività di comunicazione e dibattito sui temi europei, incluse le analisi e le raccomandazioni del Semestre. Da parte loro, gli Stati membri sono a loro volta incoraggiati dai documenti di guida del Semestre a coinvolgere in modo ampio e partecipato tutte le istituzioni e associazioni interessate nella definizione delle politiche che vengono adottate in risposta alle raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea.

Infine, la collegialità del Semestre europeo si concretizza tra gli Stati membri, che nei diversi comitati del Consiglio dell'Unione europea, a livello sia tecnico che politico e per filoni tematici, discutono multilateralmente le analisi e le proposte di raccomandazione della Commissione, modificandone alcune parti a voto di maggioranza, e allo stesso tempo condividono buone pratiche per l'attuazione delle politiche pubbliche.

1.4 L'evoluzione del Semestre europeo

Negli ultimi anni il Semestre europeo ha dimostrato di potersi adattare al mutare del contesto geopolitico e degli scenari economici, per meglio rispondere alle priorità e alle esigenze di policy che ne conseguono. Un primo banco di prova per questa capacità evolutiva è stata la crisi innescata dal Covid, che ha modificato per diversi anni il tipo di analisi e raccomandazioni formulate dalle istituzioni europee nell'ambito del Semestre.

Tra il 2011 e il 2019, le procedure del Semestre europeo e le tematiche trattate per ciascuno Stato membro hanno mostrato una sostanziale stabilità. Dal punto di vista tematico, a partire dalla sua istituzione il Semestre si è per lo più soffermato per ciascuno Stato membro sugli ostacoli strutturali alla crescita economica, tipicamente legati a problemi di lunga data che richiedono normalmente strategie lungo termine per la risoluzione. Tale impostazione corrispondeva alla logica che ha portato all'istituzione del Semestre europeo, con l'obiettivo di coordinare le politiche economiche degli Stati membri in una prospettiva di lungo termine e tenendo conto delle sinergie dell'Unione, andando anche al di là delle politiche che ciascun governo nazionale è già interessato ad attuare nel breve termine. Focalizzandosi sugli ostacoli strutturali con una prospettiva di lungo termine, le problematiche analizzate e le azioni proposte per ciascuno Stato membro nei primi anni di attuazione del Semestre europeo sono rimaste per lo più stabili, benché aggiornate di anno in anno alla luce degli sviluppi macroeconomici e dei progressi fatti dagli Stati membri.

Tale impostazione è cambiata, almeno temporaneamente, con l'arrivo del Covid. Nel 2020, alla luce della recente crisi sanitaria dovuta alla pandemia, le raccomandazioni proposte dalla Commissione per gli Stati membri sono state di natura molto diversa rispetto al passato, per tre aspetti principali. Dal punto di vista tematico, il focus sugli ostacoli strutturali alla crescita economica è stato messo temporaneamente da parte per focalizzarsi su proposte di azioni in risposta alla pandemia, da adottare in diversi ambiti, ad esempio in campo sanitario, economico e sociale. Questo cambio di prospettiva ha quindi permesso di affiancare il Semestre ai molti strumenti messi in campo dalle istituzioni europee per fronteggiare congiuntamente le conseguenze della pandemia – una circostanza storica in cui l'Europa ha mostrato una capacità di reazione senza precedenti. Dal punto di vista temporale, il cambio di approccio ha spostato il focus del Semestre da una prospettiva di lungo termine, legata alla risoluzione degli ostacoli strutturali alla crescita economia, per lo più di natura istituzionale, a una prospettiva di breve termine, legata alla necessità di fronteggiare con urgenza una crisi causata da eventi esogeni, per fornire sostegno all'economia e alla società nel suo complesso. Infine, l'universalità della crisi ha portato a modificare l'approccio nella preparazione delle raccomandazioni agli Stati membri. Fino al 2019 il numero e il testo delle raccomandazioni era stato ritagliato sulle specifiche problematiche di ciascuno Stato membro, pur tenendo in conto il quadro complessivo e le affinità tra diverse economie nazionali. Il Covid ha invece posto tutti gli Stati membri di fronte a sfide simili nei diversi ambiti dell'economia e della società. La formulazione delle raccomandazioni nel 2020 è stata quindi in parte armonizzata, con un numero stabilito di raccomandazioni in un determinato ordine tematico, il cui testo, in parte comune, veniva adattato alle circostanze di ogni Stato membro, per garantire coerenza orizzontale pur rivolgendosi alle specificità nazionali.

Il 2021 è stato a sua volta un anno eccezionale per l'attuazione del Semestre europeo, sempre a causa della pandemia del Covid, seppur più indirettamente. Nella primavera del 2021 la maggior parte degli Stati membri era infatti impegnata, con i servizi della Commissione europea, alla preparazione dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR), che sarebbero serviti a programmare la spesa di buona parte dei fondi Next Generation EU, il più grande programma di rilancio economico adottato dall'Unione europea. Dato che, secondo il regolamento del "Dispositivo per la ripresa e la resilienza" (RRF), i PNRR avrebbero già dovuto rispondere alle raccomandazioni formulate dal Consiglio nel 2019 e nel 2020, la Commissione europea ha ritenuto di non proporre nuove raccomandazioni proprio negli stessi mesi in cui i PNRR venivano inviati dagli Stati membri e adottati dalle istituzioni europee, per non generare confusione in termini di coordinamento delle politiche. Nel 2021, l'attivazione della cosiddetta "clausola di salvaguardia generale" ha consentito di discostarsi dagli obblighi esistenti e la Commissione europea non ha preparato relazioni paese né proposte di raccomandazioni per gli Stati membri, con l'eccezione delle raccomandazioni per il coordinamento delle finanze pubbliche, peraltro di natura qualitativa data l'attivazione della clausola di salvaguardia generale.

Nel 2022, l'attuazione dei PNRR degli Stati membri, cominciata nella seconda metà del 2021, era ormai a pieno regime. Lo stesso anno è stato marcato da una nuova emergenza di ordine geopolitico, ovvero l'aggressione dell'Ucraina da parte della Russia e la crisi energetica che ne è seguita. Le difficoltà di approvvigionamento di materie prime, soprattutto in campo energetico, hanno accelerato il lavoro della Commissione verso una politica industriale europea, la transizione ecologica e l'indipendenza energetica. In questo contesto, la principale risposta europea alla crisi precedente, ovvero il programma Next Generation EU, si è arricchito di ulteriori fondi e obiettivi, con integrazioni ai PNRR degli Stati membri nell'ambito di RepowerEU. Alla luce di questi sviluppi, la Commissione europea ha quindi ulteriormente adattato i principali processi e prodotti del semestre europeo secondo un assetto che sarebbe rimasto pressoché stabile negli anni successivi.

In termini di processo, il Semestre europeo è stato integrato il più possibile con l'attuazione dei PNRR, in modo da sfruttare le sinergie tra i due strumenti e ridurre gli oneri burocratici. A questo scopo, uno dei due rapporti semestrali sull'attuazione del PNRR richiesto dal regolamento RRF per ciascuno Stato membro è stato integrato nel "Programma Nazionale di Riforma", già richiesto dal Semestre ad aprile. Sul versante europeo, le pubblicazioni ricorrenti richieste dal regolamento RRF, come ad esempio il rapporto annuale e gli aggiornamenti degli indicatori comuni, sono stati coordinati con gli appuntamenti già previsti dal Semestre. La maggiore integrazione tra Semestre europeo e attuazione del PNRR si è però osservata nei contenuti, in particolare nelle "relazioni paese" e nelle proposte di raccomandazioni al Consiglio.

Dopo la pausa nel 2021, le “relazioni paese” sono tornate come appuntamento annuale dal 2022 in un formato molto diverso, per garantire una forte integrazione con l’attuazione del PNRR. I documenti sono stati notevolmente accorciati, con un ampio focus sui progressi riscontrati nell’attuazione del PNRR di ciascuno Stato membro, oltre agli sviluppi nelle aree di policy non coperte dal PNRR. Un notevole sforzo è stato investito nel semplificare e rendere più accessibile il linguaggio utilizzato, senza rinunciare ai dettagli tecnici, che hanno trovato posto in una lunga serie di appendici. Infine, la pubblicazione è stata spostata da febbraio a maggio, in modo da integrare le “relazioni paese” nel pacchetto di primavera, che include anche le proposte di raccomandazioni per il Consiglio dell’Unione europea.

Per quanto riguarda le raccomandazioni, il loro numero e ordine è stato armonizzato per tutti gli Stati membri, in linea con l’approccio inaugurato nel 2020. A livello tematico si è però assistito a una maggiore differenziazione, con una sorta di approccio misto. In particolare, le raccomandazioni per ciascuno Stato membro nel 2022 hanno coperto sostanzialmente quattro tematiche: (i) una prima raccomandazione per le finanze pubbliche, per lo più di natura qualitativa, in forma standardizzata per i diversi Stati membri con variazioni legate al livello delle sfide nazionali; (ii) una raccomandazione diretta ad affrontare la crisi energetica attraverso varie tipologie di azioni, anche tramite l’utilizzo delle risorse RepowerEU, con un testo simile per i diversi Stati membri ma adattato alle circostanze nazionali, come era avvenuto nel 2020; (iii) una raccomandazione finalizzata all’attuazione rapida ed efficace dei PNRR, anche in questo caso con un’impostazione testuale simile per tutti gli Stati membri: dato che, da regolamento, i PNRR rispondono alla maggior parte delle raccomandazioni adottate dal Consiglio nel 2019 e nel 2020, e che a loro volta le raccomandazioni del 2019 erano in continuità con quelle precedenti, chiedere l’attuazione dei PNRR di fatto confermava tutte le raccomandazioni rivolte fino a quel momento dal Consiglio agli Stati membri nell’ambito del Semestre europeo; (iv) per alcuni Stati membri, una o più raccomandazioni aggiuntive, in questo caso davvero specifiche per Stato membro, riguardanti aree di policy che necessitavano azioni al di là o al di fuori delle politiche già pianificate nei PNRR. Questo gruppo di raccomandazioni aggiuntive, proposte dalla Commissione con un approccio molto “parsimonioso”, ovvero limitato ai casi più importanti, di fatto si riferivano ad aree di policy spesso già evidenziate in cicli precedenti del Semestre europeo ma che per un motivo o per l’altro non erano state incluse nei PNRR degli Stati membri.

Tale impostazione del Semestre europeo è rimasta sostanzialmente invariata nel 2023 e nel 2024, con la differenza nel 2024 di una maggiore attenzione tematica dedicata alla competitività degli Stati membri e dell’Unione, e alla complementarietà tra fondi di coesione e fondi RRF. Inoltre, per quanto riguarda le raccomandazioni di finanza pubblica, con la disattivazione della clausola di salvaguardia

generale alla fine del 2023, specifiche raccomandazioni quantitative sono state reintrodotte, nel 2024, allo scopo di assicurare la sostenibilità di medio termine e favorire la crescita potenziale. Il 2024 è stato anche il ciclo del Semestre europeo che ha inaugurato la nuova governance economica europea, su cui torneremo in seguito.

Per il 2025, è lecito aspettarsi un'ulteriore evoluzione del Semestre europeo. Da un lato, i PNRR degli Stati membri stanno entrando in una fase conclusiva, circostanza che rende particolarmente rilevanti e delicate le sfide legate all'attuazione ma solleva anche interrogativi sulle priorità per le politiche nel periodo successivo al PNRR. Dall'altro, l'attuazione della nuova governance economica entra ora nel vivo, con l'esecuzione dei "Piani strutturali di bilancio" (PSB), proposti dagli Stati membri ad ottobre e valutati dalla Commissione a novembre 2024. Come era accaduto per la preparazione dei PNRR, anche con i PSB gli Stati membri sono stati invitati a delineare riforme e investimenti in risposta alle raccomandazioni ricevute nell'ambito del Semestre europeo, requisito particolarmente rilevante per gli Stati membri, come l'Italia, che hanno richiesto un'estensione del periodo di aggiustamento di bilancio impegnandosi ad attuare misure specifiche per sostenere la crescita economica. Nell'ambito del Semestre europeo, l'integrazione tra il monitoraggio delle finanze pubbliche e il coordinamento delle politiche economiche in senso ampio ne risulterà certamente rafforzata. In termini procedurali, come era avvenuto con il PNRR, la nuova governance economica ha previsto delle economie tra i vari processi, per ridurre gli oneri amministrativi e ridurre le ridondanze tra i documenti richiesti. In particolare, dal 2025 gli Stati membri non dovranno più preparare i "Programmi nazionali di riforma", che saranno sostituiti da un rapporto annuale sull'attuazione dei PSB. Infine, il risultato delle elezioni europee di giugno e l'insediamento della nuova Commissione a novembre 2024 contribuiranno certamente a ridefinire le priorità strategiche per il Semestre europeo negli anni a venire.

1.5 Il Semestre europeo per l'Italia

Per meglio comprendere le evoluzioni del Semestre europeo nel tipo di raccomandazioni rivolte agli Stati membri, possiamo riferirci alle raccomandazioni per l'Italia.

Nel periodo 2011-2019, l'Italia è stata tra gli Stati membri ad aver ricevuto ogni anno il più alto numero di raccomandazioni, e le più dettagliate, data la quantità e complessità delle sfide rilevanti a livello macroeconomico. In linea con la dinamica delle raccomandazioni rivolte a tutti gli Stati membri, i temi coperti dalle raccomandazioni per l'Italia sono rimasti pressoché stabili in questa prima fase del Semestre europeo. Per fare alcuni esempi, nel periodo considerato le raccomandazioni rivolte dal Consiglio dell'Unione europea all'Italia sono state circa 4-5 ogni anno, e tipicamente hanno riguardato, con variazioni annuali legate ai progressi fatti e altri sviluppi specifici: (i) la

fiscalità, ovvero la necessità di ridurre il cuneo fiscale sul lavoro, semplificare il sistema di detrazioni fiscali, aggiornare il catasto e ridurre l'evasione fiscale; (ii) la giustizia e la pubblica amministrazione, con il requisito di ridurre i tempi dei processi e migliorare l'efficienza, rispettivamente; (iii) la concorrenza, al fine di migliorare i servizi e stimolare la crescita in determinati settori; (iv) l'istruzione e ricerca, per migliorare i risultati degli allievi e il contributo alla crescita economica; (v) l'inclusione sociale, con l'obiettivo di migliorare il supporto pubblico alle categorie svantaggiate e il contrasto della povertà; (vi) l'occupazione, anche per favorire la partecipazione femminile al mercato del lavoro; (vii) il sistema bancario, specialmente con riferimento alla gestione dei crediti deteriorati; (viii) il sistema pensionistico, tipicamente con la raccomandazione di ridurre il peso della spesa sul totale delle finanze pubbliche per aumentare le risorse disponibili per altri tipi di spesa sociale.

Questo elenco di temi coperti dalle raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea per l'Italia nel periodo 2011-2019, per quanto molto generale e semplificato, apparirebbe forse una sorpresa per la maggior parte dei cittadini, che, con poche eccezioni oltre agli addetti ai lavori, non sono abituati ad associare l'Europa con questioni così rilevanti e sensibili per le politiche nazionali. Spesso si tratta in effetti di aree di policy in cui le istituzioni europee hanno competenze piuttosto ridotte, che principalmente si esplicano appunto con la redazione di analisi dettagliate e comparative, e con l'adozione di raccomandazioni di livello generale e non strettamente vincolanti. Allo stesso tempo, come già accennato, è lecito sostenere che le raccomandazioni rivolte dal Consiglio all'Italia sono per lo più condivisibili da un'ampia parte della popolazione, e che una loro maggiore valorizzazione nel contesto nazionale potrebbe contribuire a migliorare la percezione delle istituzioni europee, o quantomeno a stimolare il dibattito sulle strategie nazionali in campo economico e sociale.

In termini dinamici, i temi coperti dalle raccomandazioni all'Italia nella prima fase del Semestre europeo sono stati sostituiti nel 2020, come per tutti gli Stati membri, da raccomandazioni per fronteggiare nel breve termine la crisi innescata dalla pandemia del Covid. In particolare, le raccomandazioni del 2020 si sono soffermate sulla necessità di (i) fornire una protezione sociale adeguata alla popolazione, garantendo redditi sostitutivi e sostenendo l'occupazione, (ii) sostenere l'economia, favorendo la liquidità delle imprese e promuovendo investimenti pubblici e privati, soprattutto con riguardo alle transizioni verde e digitale, e (iii) migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e il funzionamento della pubblica amministrazione, soprattutto nell'ottica di favorire la gestione dell'emergenza e assicurare la ripresa economica dopo la crisi. Quest'ultima raccomandazione rappresenta l'elemento più specifico per l'Italia nelle raccomandazioni del 2020, per il resto in larga parte assimilabili a quelle rivolte agli altri Stati membri, e allo stesso tempo è il principale elemento di continuità con le raccomandazioni precedenti e con l'attenzione agli ostacoli strutturali alla crescita, anche se riformulata in un contesto emergenziale.

Dopo la pausa del 2021, nel 2022 le raccomandazioni per l'Italia si sono focalizzate, come per tutti gli Stati membri, sulla necessità di attuare il PNRR e di migliorare l'indipendenza energetica, con formulazioni orizzontalmente molto simili soggette a piccole variazioni in funzione delle circostanze nazionali. Nel caso dell'Italia, il PNRR rispondeva a tutte le raccomandazioni ricevute nel 2019 e nel 2020, che risultavano così confermate anche nel 2022, con due eccezioni. La raccomandazione sul settore bancario del 2019, non coperta dal PNRR, è stata di fatto interrotta, alla luce dei progressi fatti nel frattempo nella gestione dei crediti deteriorati. Viceversa, la raccomandazione sul miglioramento del sistema fiscale, che a sua volta, con l'eccezione del contrasto all'evasione fiscale, non aveva trovato risposta con il PNRR, è stata inclusa come raccomandazione separata nel 2022. Quest'ultima ha rappresentato il principale elemento di specificità per l'Italia nelle raccomandazioni del 2022, da annoverare nel gruppo delle raccomandazioni "residuali" rispetto agli ambiti coperti dai PNRR, secondo la classificazione tracciata nel paragrafo precedente.

Nel 2023 e nel 2024, in linea con il resto dell'Unione, i temi coperti dalle raccomandazioni per l'Italia sono rimasti sostanzialmente invariati, pur con maggiori dettagli nelle azioni proposte attinenti al contesto nazionale. La raccomandazione sul miglioramento del sistema fiscale è rimasta in entrambi gli anni, con alcune evoluzioni nella formulazione anche per tenere conto delle misure progressivamente adottate dall'Italia nell'ambito. Allo stesso tempo, nel 2024, oltre ad una particolare attenzione per la politica di coesione, due ulteriori raccomandazioni sono state rivolte specificatamente all'Italia, anche a riprova di un progressivo spostamento del focus del Semestre europeo verso il periodo successivo al PNRR. Si tratta di raccomandazioni che, come nella prima fase del Semestre europeo, si focalizzano sugli ostacoli strutturali alla crescita economica, pur toccando ambiti che non erano stati menzionati tra il 2011 e il 2019. In particolare, nel 2024 il Consiglio dell'Unione europea ha raccomandato all'Italia, tra le altre politiche, di (i) "contrastare le tendenze demografiche negative per attenuarne gli effetti sulla crescita potenziale, anche attraendo e trattenendo lavoratori altamente qualificati e superando le sfide che si pongono sul mercato del lavoro, in particolare per le donne e i giovani e in termini di povertà lavorativa, specie per i lavoratori con contratti atipici"; e (ii) "definire una strategia industriale e di sviluppo per ridurre le disparità territoriali razionalizzando le misure politiche vigenti e tenendo presenti i progetti infrastrutturali fondamentali e le catene del valore strategiche", a cui si aggiunge un riferimento alle politiche per la concorrenza, con l'aggiunta di alcuni dettagli rispetto agli impegni del PNRR. Entrambe le raccomandazioni riflettono in parte anche l'evolversi delle priorità a livello di Unione, con un'attenzione sempre più marcata per le dinamiche di lungo termine, anche demografiche, e un approccio sempre più strategico nella definizione di politiche industriali. Per l'Italia, Commissione e Consiglio dell'Unione europea hanno quindi considerato opportuno rivolgere raccomandazioni

specifiche in questi ambiti, raccomandando di affrontare questioni nazionali di lungo termine, come gli andamenti demografici e le disparità territoriali, con un approccio olistico.

Fin dall'inizio del Semestre, queste raccomandazioni di politica economica in senso ampio sono state precedute ogni anno, per l'Italia come per gli altri Stati membri, da una raccomandazione per il coordinamento delle finanze pubbliche, in applicazione del Patto di stabilità e crescita. Tali raccomandazioni di bilancio, oltre ad avere una diversa base legale come accennato, hanno però seguito anche una logica leggermente differente. Innanzitutto, a differenza delle altre raccomandazioni, che si focalizzavano sugli ostacoli alla crescita economica in determinati ambiti con una prospettiva di lungo termine, le raccomandazioni di bilancio si focalizzano normalmente sugli sviluppi annuali, osservati o programmati, delle principali variabili di finanza pubblica. Inoltre, si tratta di raccomandazioni di natura quantitativa, che non raccomandano finalità generali per l'azione pubblica ma piuttosto aggiustamenti di bilancio specifici espressi secondo gli indicatori rilevanti. Tali aggiustamenti dipendono di anno in anno dallo status dello Stato membro nel Patto di stabilità (ovvero a seconda che si trovi nel braccio correttivo o nel braccio preventivo) e dalla sua situazione in termini di ciclo economico e stato delle finanze pubbliche, secondo parametri precisi forniti dalla legislazione e dal Codice di Condotta del Patto di stabilità e crescita che lasciavano margini molto ristretti se non nulli per la Commissione europea nel modulare le raccomandazioni annuali. Nel prossimo paragrafo ci soffermeremo su come questo approccio è cambiato con la nuova governance economica europea.

2.1 La nuova governance economica europea

La legislazione europea richiede alla Commissione di valutare a cadenza regolare i risultati delle regole per le finanze pubbliche, anche note come "governance economica europea". Dopo il rafforzamento del braccio preventivo in seguito alla crisi finanziaria del 2008, la Commissione ha iniziato a lavorare ad una prima revisione nel 2019. La crisi innescata dal Covid, oltre ad aver reso necessaria la sospensione temporanea degli aggiustamenti di bilancio richiesti dalle regole europee di finanza pubblica, ha prolungato il lavoro di revisione di queste regole, che si è avviato a conclusione con una consultazione pubblica alla fine del 2022. Tenendo conto degli esiti della consultazione e degli scambi con gli Stati membri, la Commissione ha adottato una proposta di revisione della governance economica europea ad aprile 2023. La proposta è stata discussa nel Consiglio dell'Unione europea, che ha raggiunto un accordo a dicembre 2023, confermando nella sostanza la proposta della Commissione con l'aggiunta di diversi elementi. Il testo aggiornato della proposta è stato quindi discusso nel Parlamento europeo, che ha introdotto ulteriori modifiche e infine confermato la riforma, entrata in vigore ad aprile 2024.

2.2 Principali innovazioni della governance economica

L'obiettivo principale della riforma è rafforzare la sostenibilità dei debiti pubblici e promuovere una crescita sostenibile e inclusiva attraverso riforme e investimenti. Rispetto alla precedente, la nuova governance economica europea rappresenta un cambiamento sostanziale articolato lungo cinque principi:

1. Un approccio di medio termine, che coniughi politica di bilancio con investimenti e riforme. La nuova governance mira a un superamento delle vecchie regole di finanza pubblica, che si focalizzavano sul raggiungimento di obiettivi annuali, con margini molto ridotti per considerare le politiche finalizzate a sostenere la crescita, come investimenti e riforme. L'obiettivo primario dei trattati, ovvero garantire la sostenibilità dei debiti pubblici nazionali evitando grossi errori nelle politiche di bilancio nazionali, viene quindi riportato al centro dell'attenzione in un duplice senso: (i) le nuove regole spostano l'attenzione sulle dinamiche di bilancio nel medio periodo, che sono più rilevanti per la sostenibilità del debito rispetto agli andamenti annuali; (ii) viene enfatizzata l'importanza delle politiche mirate ad aumentare il denominatore del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo (PIL).

2. Una riduzione dei deficit e debiti pubblici graduale e credibile, attuata grazie a politiche di bilancio prudenti e a riforme e investimenti che sostengano la crescita economica e siano in linea con le priorità dell'Unione europea. La dimensione di "gradualità" e "credibilità" fa anche riferimento ad alcune regole precedenti divenute inapplicabili con l'aumento dei debiti pubblici dopo la crisi del Covid, in particolare la regola che richiedeva agli Stati membri con debito pubblico superiore al limite del 60% del PIL stabilito dai trattati di ridurre questa distanza di almeno un ventesimo l'anno.

3. Maggiore titolarità degli Stati membri e differenziazione all'interno di un quadro comune. Questo principio fa riferimento a diverse critiche rivolte alle regole precedenti, che venivano percepite dagli Stati membri come imposte dall'esterno, con effetti negativi sulla loro attuazione. La nuova governance mira quindi ad affermare la dimensione nazionale delle scelte necessarie per fronteggiare le sfide poste dagli alti deficit e debiti pubblici, lasciando agli Stati membri maggiore discrezionalità nel delineare strategie per la loro riduzione e allo stesso tempo rendendoli maggiormente responsabili dell'esecuzione. In questo nuovo contesto, il ruolo delle regole europee consiste principalmente nello stabilire un quadro comune all'interno del quale gli Stati membri dovranno agire. La differenziazione sulla base

del livello delle sfide per le finanze pubbliche mira a ridurre il carico delle procedure per gli Stati membri con un livello di deficit e debito pubblico al di sotto dei limiti stabiliti dai trattati.

4. Applicazione più efficace delle regole europee. Controparte della maggiore titolarità nazionale e della gradualità negli aggiustamenti di bilancio, dovrà essere un'esecuzione più disciplinata degli impegni presi dagli Stati membri. Questo principio risponde a una critica alla vecchia governance, che segnalava un uso eccessivo dei margini di flessibilità da parte di alcuni Stati membri e della Commissione, per cui il rispetto delle regole europee di finanza pubblica era percepito come parziale. Le nuove regole europee di finanza pubblica prevedono anche un regime sanzionatorio all'inizio di eventuali inadempienze molto meno oneroso che in passato, e quindi in teoria più facile da applicare, con la possibilità di un aumento degli oneri nel tempo in caso di continua inadempienza.

5. Regole più semplici. La semplicità è una dimensione che si è in parte attenuata rispetto alla proposta originale della Commissione, in seguito alle modifiche apportate dal legislatore, con l'aggiunta di diverse salvaguardie. Rimane però un unico indicatore per l'attuazione e il monitoraggio delle politiche di bilancio, definito in termini di aumento di spesa pubblica al netto di alcuni elementi che non sono sotto il diretto controllo dello Stato membro (come spesa per interessi o la componente delle indennità di disoccupazione dovuta al ciclo economico) o che non hanno un impatto sul bilancio nazionale perché finanziate da trasferimenti dal bilancio dell'Unione Europea. Sul lato delle entrate, questo indicatore considera solamente l'impatto delle misure discrezionali prese dagli Stati membri, evitando quindi la necessità di politiche di bilancio pro-cicliche in caso di minori entrate dovute ad un rallentamento dell'economia o di poter spendere le maggiori entrate dovute ad un ciclo economico favorevole.

Concretamente, questi principi prendono forma attraverso una rivoluzione del modo in cui la governance economica viene attuata. Al centro del processo riformato, vengono introdotti i "Piani strutturali di bilancio a medio termine" nazionali (PSB), ovvero dei documenti in cui gli Stati membri che ne abbiano la necessità delineano la propria strategia di medio termine per la riduzione del deficit e del debito pubblico. I PSB, che coprono un periodo di quattro o cinque anni a seconda della durata della legislatura, delineano l'impegno dello Stato membro al limite di crescita della spesa netta durante l'attuazione del piano. Questo limite di crescita della spesa netta deve garantire, alla fine del periodo di aggiustamento di quattro anni, o fino a sette anni in caso di estensione, che il deficit rimanga al di sotto del 3% del PIL e che il debito si trovi su una traiettoria discendente plausibile verso il 60% del PIL, se più alto di questo valore. Dal punto di vista operativo, la Commissione

europea trasmette in anticipo agli Stati membri con deficit e/o debito superiori ai limiti dei trattati una "traiettoria di riferimento", che delinea l'aumento di spesa netta anno per anno in linea con i requisiti della governance. Per gli altri Stati membri, la Commissione può fornire su loro richiesta un' "informazione tecnica" per garantire nel medio termine il continuo rispetto dei limiti di deficit e debito dei trattati. Con i loro PSB, gli Stati membri hanno però la possibilità di discostarsi da queste indicazioni della Commissione sulla base di diverse ipotesi tecniche sufficientemente motivate, se compatibili con gli scostamenti dalla metodologia di analisi della sostenibilità dei debiti (Debt Sustainabiliy Analysis) accettati dalla Commissione.

Elemento fondamentale della nuova governance è la possibilità per gli Stati membri di prolungare il periodo di aggiustamento da quattro fino a sette anni, con minori aggiustamenti di bilancio in termini annuali, in cambio di impegni concreti per riforme e investimenti. In particolare, le misure programmate dovranno contribuire a migliorare la sostenibilità delle finanze pubbliche e stimolare la crescita economica, oltre ad essere linea con le raccomandazioni formulate dal Consiglio nell'ambito del Semestre europeo e con le priorità dell'Unione europea (in riferimento, ad esempio, al "Green Deal", al Pilastro europeo dei diritti sociali o alle capacità in ambito di difesa). Infine, per garantire l'estensione è necessario che il livello di investimenti pubblici finanziati dai bilanci nazionali non risulti inferiore alla media degli anni precedenti. Quest'ultimo requisito è volto ad evitare che gli Stati membri raggiungano gli aggiustamenti di bilancio programmati riducendo gli investimenti pubblici, con effetti negativi per la crescita economica e quindi di ritorno anche per le finanze pubbliche – era anche questa una critica ricorrente alle precedenti regole europee. Dal punto di vista operativo, gli Stati membri che richiedono l'estensione del periodo di aggiustamento delineano nei loro PSB un calendario di misure concrete ed osservabili da attuare durante il piano. Se ritenuti conformi alla legislazione, su raccomandazione della Commissione, il Consiglio dovrà poi raccomandare ufficialmente il limite di spesa netta e, in caso di estensione, le riforme e investimenti che sono contenuti nei PSB.

2.3 PSB e PNRR

Il rinvio della revisione della governance economica legato alla crisi del Covid ha permesso alla Commissione europea di prendere in considerazione nella proposta di riforma sia l'esperienza di attuazione delle precedenti regole che gli insegnamenti forniti da Next Generation EU. Già a livello procedurale, l'idea di PSB proposti dagli Stati membri, valutati dalla Commissione e approvati dal Consiglio, richiama il processo di adozione dei PNRR. Centrale nei PNRR come nei PSB è infatti l'importanza conferita alla titolarità degli Stati membri, a cui viene affidato in entrambi i casi il compito di delineare un programma di politica economica di medio termine, stabilendo un calendario

preciso. In entrambi i casi viene quindi portata in primo piano la centralità e la responsabilità delle scelte nazionali, in cui le istituzioni europee hanno il compito principale di stabilire dei parametri di riferimento per tutti gli Stati membri e garantire un'attuazione equa anche a livello orizzontale. Il paragone tra PNRR e PSB vale tanto più per gli Stati membri che si sono impegnati a un calendario di investimenti e riforme per l'estensione del periodo di aggiustamento: fino al 2026, tali impegni possono coincidere con quelli già delineati nei PNRR, mentre per il periodo successivo tendenzialmente estendono le misure già adottate con il PNRR – ad esempio con maggiore ambizione per gli stessi traguardi – oppure ne riprendono la logica e il formato per definire nuove misure, anche se in generale con un minor livello di dettaglio. Sia per i PNRR che per l'estensione dei PSB, la bussola per le riforme e per gli investimenti programmati dagli Stati membri sono le raccomandazioni adottate dal Consiglio nell'ambito del Semestre europeo, a dimostrazione del ruolo fondamentale svolto da quest'ultimo per il coordinamento delle politiche economiche nazionali e dell'Unione e per l'integrazione dei diversi processi.

Per quanto riguarda le finanze pubbliche, la nuova governance economica opera quindi un ribilanciamento tra livello di dettaglio e settorialità delle raccomandazioni rivolte agli Stati membri nell'ambito del Semestre europeo. Da un lato, i requisiti numerici vengono in un certo senso ammorbiditi, dal momento gli Stati membri possono fissarli in base alla propria strategia di medio termine nel rispetto di parametri comuni, con la possibilità di un aggiustamento più graduale in cambio di investimenti e riforme. Dall'altro, nel caso gli Stati membri abbiano richiesto un periodo di aggiustamento più lungo con minori requisiti annuali, le istituzioni europee estendono il proprio tipico ambito di interesse per quanto riguarda le regole per le finanze pubbliche entrando nel merito anche delle politiche economiche in senso ampio, monitorando l'attuazione delle misure concordate. In un certo senso, la nuova governante economica ha quindi attenuato i confini della tradizionale separazione all'interno del Semestre europeo tra attuazione del Patto di stabilità e crescita e "coordinamento in campo economico e sociale". Anche per evitare un eccessivo livello di intrusività nelle politiche nazionali, il cambiamento è avvenuto attraverso una ridefinizione dei ruoli tra istituzioni europee e Stati membri, che vede i governi nazionali assumere piena titolarità nel proporre un percorso di bilancio e di riforme e investimenti, con la Commissione europea che si limita a stabilire un quadro di parametri comuni da rispettare e a monitorare l'attuazione.

I risultati effettivi del nuovo approccio delineato con la riforma della governance economica europea dovranno essere verificati con l'attuazione concreta. Esistono però le premesse per un sostanziale cambio di passo rispetto alle precedenti regole di finanza pubbliche europee, anche alla luce delle somiglianze con l'esperienza positiva rappresentata da Next Generation EU.

Innanzitutto, coniugare aggiustamenti di bilancio con investimenti e riforme è in effetti un approccio olistico molto promettente per garantire la sostenibilità del debito pubblico, oltre che per l'efficacia della politica economica in generale, in linea con i principi seguiti nella riforma della governance. Se una critica ricorrente alle precedenti regole era la scarsa attenzione per la crescita economica, lo stesso non vale per la governance riformata, che conferisce un peso legalmente vincolante alle misure dirette sia al numeratore che al denominatore del rapporto tra debito pubblico e PIL.

Rispetto alle prospettive per la realizzazione di riforme e investimenti, il fatto che i PSB abbiano mutuato un approccio "contrattuale" simile a quello dei PNRR, basato su azioni concrete con scadenze precise, lascia presagire buoni risultati in termini di attuazione. La logica della "performance" è stata una grande novità introdotta da Next Generation EU, e in particolare dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza: aver legato l'esborso dei fondi RRF al raggiungimento di obiettivi concreti ha spesso portato a una rivoluzione nell'attuazione delle politiche pubbliche, focalizzando gli sforzi di tutti gli enti coinvolti nel raggiungimento dei risultati stabiliti, con una forte pressione esercitata da parte della società civile e dei media. Certamente gli incentivi alla base dei due processi sono diversi: per il PNRR si tratta per gli Stati membri di assicurarsi l'esborso dei fondi europei pattuiti, mentre con i PSB si tratta di garantirsi un minore impegno annuale in termini di aggiustamento di bilancio. Il livello di dettaglio delle azioni da attuare, inferiore per l'estensione dei PSB rispetto ai PNRR, riflette la diversa natura dello "scambio" attuato con l'Unione europea. Eppure, il fatto stesso di aver delineato degli impegni di medio termine di politica economica, in un formato simile a quello del PNRR, e quindi trasparente e facilmente misurabile non solo da parte delle istituzioni europee ma anche di cittadini e società civile, sarà presumibilmente di forte incoraggiamento per un'attuazione puntuale. Questo è tanto più vero considerata la tipologia di misure economiche previste per l'estensione dei PSB, oltre al fatto che, come per il PNRR, si tratta di riforme e investimenti proposti dagli Stati membri.

Per quanto riguarda il tipo di misure promosse con i PSB, occorre infatti sottolineare che il Next Generation EU ha segnato un profondo cambiamento nella percezione collettiva del tipo di azioni economiche promosse dalle istituzioni europee. Nel periodo successivo alla crisi finanziaria del 2008, il concetto di "riforme strutturali" è stato generalmente associato all'attuazione di politiche di austerità, in parte mirate alla riduzione del perimetro statale e alla liberalizzazione del mercato del lavoro. Più che dalle raccomandazioni formulate nell'ambito del Semestre europeo, tale percezione è scaturita principalmente, a torto o a ragione, dai negoziati condotti da Commissione europea, Banca centrale europea e Fondo Monetario Internazionale nell'ambito dei Programmi di aggiustamento economico, con gli Stati membri che ne hanno richiesto il supporto per la gestione del proprio debito sovrano. Nell'immaginario comune però, soprattutto in Italia, questo tipo di politiche è stato spesso

associato dall'opinione pubblica ad una tendenza generale nel tipo di riforme incoraggiate dalle istituzioni europee, a danno della loro popolarità e malgrado i grandi progressi di segno opposto raggiunti in moltissimi ambiti, tra cui, ad esempio, la coesione territoriale e le politiche sociali. Next Generation EU ha finalmente interrotto questo tipo di narrazioni sul tipo di politica economica incoraggiato dall'Unione europea negli Stati membri. Innanzitutto, i PNRR hanno riportato il dibattito pubblico sull'importanza del ruolo dell'Unione per gli investimenti, sia in termini di sostegno agli investimenti privati, ma anche e soprattutto per gli investimenti pubblici, con un beneficio immediato per i cittadini in termini di infrastrutture e servizi. Non trascurabile è anche il fatto che, nell'ambito di Next Generation EU, gli investimenti vengano intesi in senso più ampio rispetto al concetto contabile di "investimenti lordi fissi", in passato il principale riferimento nell'ambito delle regole di finanza pubblica: gli "investimenti" finanziati dal PNRR includono anche spese di parte corrente finalizzate a sostenere la crescita economica e risolvere problemi strutturali, come ad esempio l'assunzione di personale in settori strategici. In termini di comunicazione, il focus dei PNRR sugli investimenti pubblici è stato quindi complessivamente più efficace per l'opinione pubblica rispetto alla politica di coesione, nonostante le somme ingenti che questa mette tradizionalmente a disposizione degli Stati membri per il superamento dei divari territoriali. La percezione diversa è stata forse il risultato della definizione in termini nazionali degli investimenti proposti, della gestione centralizzata e della rendicontazione basata sulla performance. In ogni caso, la nuova governance economica europea ha ereditato il modello del PNRR per la definizione di investimenti pubblici considerati nell'estensione dei PSB, ed ha quindi simili potenzialità in termini comunicativi oltre che di risultati. Per quanto riguarda le riforme, i PNRR hanno poi mostrato come mettere in pratica le raccomandazioni del Semestre europeo vada a vantaggio non solo della crescita economica, ma anche della vita quotidiana dei cittadini. Ad esempio, nel PNRR italiano, oltre alle riforme settoriali, mirate a migliorare l'efficienza nei settori che più beneficiano di fondi RRF, esistono diverse riforme trasversali, come il miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione o la riduzione dei tempi della giustizia, che non solo rappresentano progressi fondamentali per il sistema economico ma presentano anche chiari benefici in termini di servizi per i cittadini. La stessa tipologia di riforme e investimenti è stata mutuata dalla nuova governance economica europea, che come Next Generation EU prende a fondamento le analisi e raccomandazioni formulate nell'ambito del Semestre europeo. Per meglio mostrarlo, ci soffermeremo poi sull'esempio del primo PSB dell'Italia.

2.4 PSB: aspetti procedurali

In termini procedurali, per questo primo ciclo di attuazione veniva richiesto che gli Stati membri discutessero con i servizi della Commissione le proprie proposte di PSB nel corso dell'estate 2024,

per poi inviarle ufficialmente entro il 20 settembre. Anche grazie all'esperienza del PNRR, la nuova governance stabilisce dei requisiti particolarmente stringenti per gli Stati membri in termini di consultazione dei portatori di interesse, tra cui diversi livelli di governo e parti sociali, nella preparazione dei PSB. Dati i tempi particolarmente stretti per la preparazione dei primi PSB, tali requisiti sono stati però attenuati per questo ciclo, pur mantenendo chiara la necessità per gli Stati membri di coinvolgere quanto più possibile tutti gli attori rilevanti. In accordo con la Commissione, la maggior parte dei PSB è stata inviata (insieme ai "Documenti programmatici di bilancio" per i Paesi dell'area euro) entro il 15 ottobre, quindi leggermente più tardi della scadenza indicata ma in modo coordinato con altri importanti documenti di finanza pubblica. Allo stesso tempo, date le discussioni tecniche durante la preparazione dei PSB, la Commissione europea ha potuto comprimere i tempi per le valutazioni dei PSB ricevuti, che sono state adottate il 26 novembre 2024 nell'ambito del pacchetto d'autunno del Semestre europeo. In particolare, la Commissione ha valutato 21 PSB dei 22 ricevuti, ovvero tutti con l'eccezione del PSB dell'Ungheria, la cui valutazione ha richiesto ulteriori approfondimenti. Alcuni Stati membri hanno rinviato l'adozione del proprio PSB, spesso a causa di elezioni programmate. Cinque dei PSB approvati dalla Commissione, incluso quello dell'Italia, contenevano una richiesta di estensione del periodo di aggiustamento sulla base di impegni per riforme e investimenti. Le valutazioni della Commissione sono attualmente in discussione nel Consiglio, che mira ad adottare le proprie decisioni entro gennaio 2025.

Per gli Stati membri per i quali è stata aperta una procedura per deficit eccessivo (ovvero sono nel braccio correttivo), nel momento in cui i PSB saranno approvati dal Consiglio, il sentiero di spesa netta in essi presente diventerà il riferimento per le raccomandazioni formulate nell'ambito della procedura. In assenza di un piano, invece, sarà la traiettoria di riferimento fornita dalla Commissione europea e basata su dati recenti ad assicurare gli aggiustamenti necessari.

Per permettere il monitoraggio da parte della Commissione, gli Stati membri invieranno ogni aprile a partire dal 2025 un rapporto sullo stato di attuazione, che come menzionato prenderà anche il posto del "Programma nazionale di riforma". La Commissione europea valuterà i progressi fatti nell'ambito del pacchetto di primavera del Semestre europeo. Per gli Stati membri dell'area euro, un altro appuntamento naturale per fare il punto sullo stato di attuazione degli impegni per la politica di bilancio è in autunno, con la preparazione dei "Documenti programmatici di bilancio" per l'anno successivo, su cui la Commissione europea adotterà la propria "Opinione". La valutazione della Commissione terrà conto degli sviluppi annuali nella spesa netta rispetto ai parametri concordati ma anche di eventuali scostamenti osservati negli anni precedenti, per valorizzare la dimensione multi-annuale. In caso di scostamenti significativi (0.3% di PIL annuali o 0.6% di PIL cumulati) e di debito superiore al 60% del PIL, la Commissione dovrà redigere un Rapporto secondo l'Articolo 126(3) del

Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea per valutare se ci sia una situazione di disavanzo eccessivo secondo il criterio del debito. In linea con il requisito di un'attuazione che tenga conto di situazioni eccezionali con un impatto sulla spesa pubblica che il governo non può controllare, è stata introdotta una nuova clausola di salvaguardia nazionale legata a eventi specifici per uno Stato membro. Questa clausola si aggiunge alla clausola generale di salvaguardia già esistente nel caso di grave recessione economica nella zona euro o nell'Unione nel suo complesso.

2.5 Il primo Piano strutturale di bilancio dell'Italia

Con il suo primo PSB, inviato alla Commissione europea il 15 ottobre 2024 e valutato positivamente nel pacchetto d'autunno del Semestre europeo del 26 novembre, l'Italia ha scelto di mandare ai partner europei e ai mercati finanziari un chiaro messaggio di ambizione e impegno sul fronte delle finanze pubbliche. In termini di aggiustamenti di bilancio, il percorso delineato per i prossimi sette anni è in media allineato con la traiettoria di riferimento fornita dalla Commissione europea, seppur con un profilo annuale leggermente differente. Si tratta di un segnale significativo, anche considerato che in linea di principio gli Stati membri hanno la possibilità di deviare rispetto alla traiettoria fornita dalla Commissione, sulla base di ipotesi tecniche giustificate.

Particolarmente impressionanti sono poi le riforme e investimenti pianificati dall'Italia per l'estensione del PSB, riguardo il numero di misure proposte ma anche in termini di ambizione e livello di dettaglio degli impegni. Se da un lato la ricchezza e rilevanza di queste misure riflette il livello delle sfide nazionali legate all'alto livello del debito pubblico, dall'altro sono forse anche un effetto dell'esperienza complessivamente positiva dell'amministrazione italiana nella gestione degli impegni presi con il PNRR. A livello amministrativo, la definizione di traguardi concreti di medio periodo per le politiche economiche, accompagnati dalla pressione esercitata dal monitoraggio delle istituzioni europee, ha contribuito ad accelerare procedure burocratiche e fornire stabilità di obiettivi, permettendo di ottenere risultati che sarebbero stati più difficilmente raggiungibili fuori dal quadro europeo. La consapevolezza dei vantaggi legati al modello di governance basato sulla performance del PNRR ha forse spinto l'amministrazione italiana a cercare di prolungarne l'esperienza attraverso la ricchezza di misure incluse nel PSB.

Per l'estensione del PSB, l'Italia ha proposto investimenti e riforme in sei aree tematiche. Complessivamente, si tratta di circa 30 misure, che spesso possono essere scomposte ulteriormente in diversi sotto-obiettivi o azioni reiterate. Fino al 2026, le azioni programmate sono sostanzialmente quelle già previste con l'attuazione del PNRR. In particolare, l'Italia ha identificato cinque misure particolarmente significative del PNRR, la cui attuazione avrà l'ulteriore valenza di garantire anche l'estensione del PSB: le riforme del processo civile, dell'amministrazione fiscale, della pubblica

amministrazione e del quadro di revisione della spesa pubblica, oltre all'adozione di leggi annuali sulla concorrenza.

Senza entrare troppo nei dettagli delle altre misure pianificate, vale la pena dare una prospettiva di insieme.

Per quanto riguarda le misure in "materia di giustizia", il PSB include: un'ulteriore riduzione degli arretrati e dei tempi dei processi dei tribunali civili di primo e secondo grado, prolungando l'ambizione delle stesse misure incluse nel PNRR; una riforma del procedimento fallimentare, anche attraverso investimenti in personale e digitalizzazione delle corti; la stabilizzazione di buona parte del personale assunto nel sistema giudiziario nell'ambito del PNRR.

Le misure in "materia di tassazione" includono: l'accelerazione dei tempi dei rimborsi IVA, per migliorare i servizi ai contribuenti e favorire la liquidità di professionisti e imprese; la riduzione permanente del cuneo fiscale sul lavoro; la semplificazione del sistema fiscale attraverso il riordino delle detrazioni; una serie di misure contro l'evasione fiscale, tra cui l'aumento di entrate da prevenzione e contrasto, l'estensione delle banche dati disponibili all'Agenzia delle entrate per analizzare il rischio di evasione, la riduzione dei vantaggi fiscali in caso di evasione accertata, il collegamento dei registratori di cassa con i sistemi di pagamento elettronici e la richiesta di mezzi di pagamento tracciabili per la deducibilità fiscale delle spese relative a trasporti, vitto e alloggio; due misure relative alla tassazione degli immobili, ovvero la mappatura dei cosiddetti "immobili fantasma" e l'aggiornamento dei valori catastali per gli immobili che hanno beneficiato di interventi finanziati da fondi pubblici.

Le misure in "materia di ambiente imprenditoriale" includono: l'aumento della spesa pubblica in ricerca e sviluppo rispetto al PIL; la razionalizzazione e semplificazione degli incentivi per le imprese; l'adozione di leggi annuali della concorrenza anche oltre l'orizzonte del PNRR; l'adozione di una legge quadro per le piccole e medie imprese, inclusi tutti gli strumenti attuativi e aggiornamenti annuali, al fine di facilitare la crescita dimensionale e l'aggregazione delle imprese, provvedere a una semplificazione amministrativa, migliorare le condizioni per avviare e gestire un'impresa, favorire il passaggio generazionale, potenziare gli investimenti, aumentare le competenze.

Le misure in "materia di pubblica amministrazione e servizi per la prima infanzia" includono: misure per proseguire e potenziare la riforma del pubblico impiego già inclusa nel PNRR, tra cui l'assegnazione di posti dirigenziali e l'assegnazione di bonus di produttività sulla base di un'adeguata procedura di valutazione della performance, e la realizzazione di mobilità tra amministrazioni; l'aumento di spesa pubblica per coprire i costi operativi delle strutture di assistenza all'infanzia, incluse quelle nuove realizzate attraverso gli investimenti del PNRR e le risorse nazionali, per i bambini di età compresa tra 0 e 2 anni; garantire percentuali minime a livello nazionale e regionale

in termini di disponibilità di posti nelle strutture per l'infanzia per i bambini sotto i tre anni; l'introduzione di criteri minimi a livello nazionale per l'accesso ai servizi di cura per l'infanzia, con l'obiettivo di garantire una maggiore accessibilità degli asili nido.

Le misure in "materia di programmazione e spesa pubblica" includono: la messa in atto di un nuovo sistema di revisione della spesa, che prevede la preparazione di "piani di monitoraggio e valutazione" in settori specifici di spesa, al fine di individuare interventi e azioni volte a migliorare la qualità o l'efficienza della spesa; il potenziamento delle attività di ispezione sulla gestione della spesa pubblica condotte dal Ministero dell'Economia e delle Finanze; una riforma del quadro di regole per il controllo della spesa per le amministrazioni pubbliche centrali, che preveda una maggiore responsabilità finanziaria delle amministrazioni nella gestione delle risorse, oltre al rafforzamento della programmazione e un migliore monitoraggio dei risultati e degli impatti delle politiche.

In "materia di razionalizzazione delle imprese pubbliche", è prevista l'attuazione e il rafforzamento dell'esistente quadro giuridico per una razionalizzazione efficace e la dismissione delle imprese pubbliche non efficienti senza compromettere la fornitura di servizi pubblici.

Come appare da questo elenco, le misure incluse nel PSB dell'Italia per l'estensione del periodo di aggiustamento sono di natura molto diversa dalle politiche di austerità che l'opinione pubblica tende ad associare all'attuazione del Patto di stabilità crescita. In molti casi, gli impegni presi richiedono persino di aumentare il livello di spesa pubblica in determinati settori, come ad esempio la ricerca e sviluppo, i servizi alla prima infanzia o il personale in settori strategici, come la giustizia. Anche per quanto riguarda le riforme, si tratta nella maggior parte dei casi di misure che, oltre ad avere complessivamente un impatto positivo sulla crescita economica e la sostenibilità delle finanze pubbliche, produrranno anche effetti immediati in termini di servizi per i cittadini, come ad esempio la riduzione dei tempi per i rimborsi IVA, le misure per le piccole e medie imprese e l'accessibilità degli asili nido.

Complessivamente, è lecito quindi aspettarsi un sostanziale cambio di passo riguardo l'effetto della nuova governance economica sulla crescita economica e sulla vita quotidiana dei cittadini. In questo contesto, è forse opportuno rilanciare il dibattito sui dettagli delle misure programmate dall'Italia con il proprio PSB, che finora sono state menzionate solo di passaggio dai media e per lo più ignorate dall'opinione pubblica. Rendere meglio note le novità introdotte dalla nuova governance economica dell'Unione europea attraverso l'esempio del PSB italiano potrebbe contribuire a riabilitare l'immagine delle regole di finanza pubblica europee nel dibattito pubblico italiano, oltre che a promuovere un clima favorevole all'attuazione del PSB negli anni a venire.

Conclusione

Il Semestre europeo è un processo complesso, che mira a stabilire i tempi e i modi del coordinamento delle politiche economiche nell'Unione europea, sfruttando le sinergie tra diverse procedure e garantendo collegialità e partecipazione di tutte le parti in causa. Nel corso del tempo, il Semestre ha avuto la capacità di evolversi alla luce delle diverse crisi, mutevoli contesti geopolitici e rapido modificarsi di priorità, dimostrando la propria efficacia anche rispetto a sfide di breve termine. Con il lancio di Next Generation EU, il Semestre ha poi rappresentato un canale naturale per il coordinamento di questo formidabile strumento di stimolo economico fornito dall'Unione. La nuova governance economica europea ha comportato un'ulteriore evoluzione del Semestre europeo, ridefinendo le regole per le finanze pubbliche per gli Stati membri, con un profondo rinnovamento e una maggiore attenzione alle politiche per la crescita economica. Per quanto riguarda l'Italia, le misure pianificate per l'estensione del primo "Piano strutturale di bilancio" nazionale meriterebbero forse una maggiore attenzione mediatica e un più ampio dibattito pubblico, anche per diffondere la consapevolezza dei principi che sottendono la nuova governance economica dell'Unione europea. Gli sforzi nazionali ed europei dovranno ora concentrarsi sull'attuazione dei PSB, nell'ambito di un Semestre europeo che probabilmente si evolverà ulteriormente, anche alla luce delle indicazioni fornite dal voto dei cittadini a giugno 2024 e della nuova Commissione europea che ne è seguita.

Riferimenti bibliografici

Per approfondimenti, il riferimento è ai seguenti link.

Il Semestre europeo:
https://commission.europa.eu/business-economy-euro/european-semester_en

I pacchetti di primavera del Semestre europeo:
https://commission.europa.eu/business-economy-euro/european-semester/european-semester-timeline/european-semester-spring-package_en

I pacchetti d'autunno del Semestre europeo:
https://commission.europa.eu/business-economy-euro/european-semester/european-semester-timeline/european-semester-autumn-package_en

Il pacchetto d'autunno di novembre 2024:
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_5922

Pilastro europeo dei diritti sociali:
https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/european-pillar-social-rights-building-fairer-and-more-inclusive-european-union_en

Base legislativa del Patto di Stabilità e Crescita:
https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/legal-basis-stability-and-growth-pact_en

Nuova governance economica della UE:
https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/evolution-eu-economic-governance/new-economic-governance-framework_en

Il primo Piano strutturale di bilancio dell'Italia:
https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/0a88fcbe-1df2-44c6-aec2-f9727b47399e_it?filename=national_medium-term_fiscal-structural_plan_italy_it.pdf

Next Generation EU:
https://next-generation-eu.europa.eu/index_en

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza dell'Italia:
https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/country-pages/italys-recovery-and-resilience-plan_en

Notizie sull'Autore

Francesco Rossi Salvemini è funzionario presso la Commissione europea dal 2015, attualmente nel ruolo di consigliere economico presso la Rappresentanza in Italia della Commissione europea e membro della Task force per la ripresa e la resilienza. Presso la Rappresentanza in Italia, Francesco si occupa di attività di comunicazione sulle politiche economiche della Commissione europea, incluso il Semestre europeo e Next Generation EU. Come membro della Task force, è direttamente impegnato nell'attuazione del Piano nazionale per la ripresa e la resilienza dell'Italia, con particolare riguardo alle riforme rilevanti per le finanze pubbliche. In precedenza, ha lavorato presso la Direzione generale per gli affari economici e finanziari della Commissione europea, contribuendo a livello tecnico alle analisi e raccomandazioni del Semestre europeo relative alle finanze pubbliche prima dell'Austria e poi dell'Italia.