



Bruxelles, 2.3.2022
COM(2022) 85 final

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

Orientamenti di politica di bilancio per il 2023

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

Orientamenti di politica di bilancio per il 2023

1. Introduzione

L'invasione dell'Ucraina ad opera della Russia ha compromesso la sicurezza e la stabilità a livello europeo e mondiale. Gli ultimi eventi segnano uno spartiacque per l'Europa, rimettendo in discussione il fondamento stesso del nostro assetto di pace. L'UE è solidale con l'Ucraina sul piano politico ed economico. In risposta alle azioni militari non provocate e ingiustificate della Russia, l'UE ha approvato un pacchetto di sanzioni imponenti e mirate che avranno un impatto senza precedenti sull'economia russa e sull'élite politica del paese. Al tempo stesso l'UE si trova ad affrontare alcune sfide immediate attinenti, in particolare, ai flussi di profughi, alla sicurezza e alle possibili contromisure da parte della Russia. Questa crisi rischia di incidere negativamente sulla crescita, anche attraverso ripercussioni sui mercati finanziari, ulteriori pressioni sui prezzi dell'energia, strozzature persistenti nella catena di approvvigionamento ed effetti sulla fiducia.

L'incertezza e i rischi di portata eccezionale richiedono un forte coordinamento delle politiche economiche e di bilancio per uscire dalla crisi COVID-19. Una risposta coraggiosa e coordinata della politica di bilancio alla pandemia, il sostegno senza precedenti fornito dai nuovi strumenti dell'UE e la politica monetaria accomodante hanno aiutato l'economia dell'UE a fronteggiare la crisi e stanno sostenendo la ripresa. Nel terzo trimestre del 2021 l'UE è tornata al livello del PIL precedente la crisi e le previsioni d'inverno 2022 della Commissione prospettavano il superamento dei livelli pre-pandemia in tutti gli Stati membri entro la fine del 2022. In futuro la politica di bilancio dovrebbe continuare a essere oggetto di uno stretto coordinamento per garantire la sostenibilità di bilancio e, insieme a politiche economiche più ampie, contribuire a sostenere la ripresa e a riportare l'economia europea su un percorso di crescita più decisa e sostenibile nonostante il deterioramento del contesto mondiale.

Le politiche di bilancio devono essere pronte a reagire ai cambiamenti repentini di circostanze. Il contesto politico è in evoluzione. La maggior parte delle misure di emergenza temporanee connesse alla pandemia dovrebbe essere gradualmente eliminata nel 2022, in linea con la progressiva normalizzazione delle situazioni di sanità pubblica ⁽¹⁾. Le prospettive di inflazione a breve termine suggeriscono un graduale ritorno alla normalità della politica monetaria. Tuttavia l'invasione dell'Ucraina inciderà prevedibilmente in modo negativo sulle prospettive, che sono diventate più incerte e presentano rischi di peggioramento. La cosiddetta "clausola di salvaguardia generale" del patto di stabilità e crescita (PSC)⁽²⁾

⁽¹⁾ Commissione Europea (2021) - "Documenti programmatici di bilancio 2022: valutazione globale", COM(2021) 900 final del 24 novembre 2021.

⁽²⁾ Disposizioni specifiche delle norme di bilancio dell'UE consentono una deviazione temporanea coordinata e ordinata dai normali requisiti per tutti gli Stati membri in una situazione di crisi generalizzata causata da una grave recessione economica della zona euro o dell'UE nel suo complesso (si vedano l'articolo 5, paragrafo 1, l'articolo 6, paragrafo 3, l'articolo 9, paragrafo 1, e l'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1466/97 nonché l'articolo 3, paragrafo 5, e l'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1467/97).

continuerà ad applicarsi nel 2022, consentendo alla politica di bilancio di adeguarsi all'evolversi della situazione per far fronte alle sfide immediate poste da questa crisi. Sulla base delle previsioni d'inverno 2022 della Commissione, ci si attende che la clausola di salvaguardia generale sia disattivata a partire dal 2023 ⁽³⁾, fatto salvo l'esito del riesame basato sulle previsioni di primavera 2022 della Commissione, visto il quadro di profonda incertezza. Infine il dibattito sul quadro di governance economica è stato rilanciato nell'ottobre 2021 al fine di costruire un ampio consenso sulla via da seguire in tempo utile per il 2023 ⁽⁴⁾.

La presente comunicazione fornisce agli Stati membri orientamenti sulla conduzione e sul coordinamento della politica di bilancio, in funzione dell'evoluzione delle prospettive economiche. Gli orientamenti tengono conto dell'esperienza positiva maturata con gli analoghi orientamenti forniti nel marzo 2021, che hanno contribuito ad alimentare discussioni prolungate in sede di Consiglio e di Eurogruppo e con altri portatori di interessi dell'UE e internazionali sulla risposta adeguata della politica di bilancio e sul suo adattamento. I principi rispecchiano le previsioni d'inverno 2022 della Commissione e dovrebbero fungere da riferimento per i prossimi programmi di stabilità e convergenza degli Stati membri. Gli orientamenti saranno adeguati agli sviluppi economici secondo le necessità, al più tardi in occasione del pacchetto di primavera del semestre europeo della Commissione alla fine di maggio 2022.

Il resto della comunicazione consta di quattro sezioni. La sezione 2 illustra le prospettive economiche per il 2022 e il 2023. La sezione 3 stabilisce cinque principi e ne esamina le implicazioni, sulla scorta delle previsioni d'inverno 2022 della Commissione, per le raccomandazioni di bilancio da sottoporre agli Stati membri nel maggio 2022 in vista dei loro documenti programmatici di bilancio per il 2023. La sezione 4 fornisce una sintesi dello stato di avanzamento del riesame della governance economica. La sezione 5 delinea le fasi successive.

2. Situazione e prospettive economiche

L'economia dell'UE è entrata nel terzo anno della pandemia di COVID-19 dopo essere tornata ai livelli di produzione pre-pandemia. L'economia dell'UE ha registrato una forte ripresa nel 2021 e la disoccupazione ha raggiunto un minimo storico, ma il ritmo di espansione si è indebolito verso la fine dell'anno. L'insorgenza della variante Omicron ha portato alla reintroduzione di restrizioni alla mobilità, ha rinnovato le tensioni sui sistemi sanitari e ha provocato carenze di manodopera dovute a malattia, quarantena e obblighi di assistenza. Le prolungate interruzioni dell'approvvigionamento abbinate alla forte domanda hanno spinto al rialzo i prezzi delle materie prime e dell'energia. Questi sviluppi negativi

⁽³⁾ La clausola di salvaguardia generale è stata attivata dall'approvazione della comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, COM(2020) 123 final del 23 marzo 2020. La decisione sulla sua disattivazione si basa su una valutazione globale dello stato dell'economia, il cui principale criterio quantitativo è rappresentato dal livello di attività economica nell'UE o nella zona euro rispetto ai livelli precedenti la crisi (fine 2019). Commissione europea (2021) - "A un anno dall'insorgere della pandemia di COVID-19: la risposta della politica di bilancio", COM(2021) 105 final del 3 marzo 2021, pagg. 7, 8 e 14.

⁽⁴⁾ Commissione europea (2021) - "L'economia dell'UE dopo la COVID-19: implicazioni per la governance economica", COM(2021) 662 final del 19 ottobre 2021.

hanno frenato lo slancio della crescita nell'UE, rallentando l'incremento del PIL reale nell'ultimo trimestre del 2021.

Le previsioni d'inverno 2022 della Commissione prospettavano il proseguimento della vigorosa espansione dell'economia europea, seppure a un ritmo meno sostenuto durante il 2022 e il 2023. Dopo un periodo di rallentamento, si prevedeva che l'espansione economica riprendesse slancio nel secondo trimestre del 2022 e rimanesse vivace nel periodo oggetto delle previsioni. I fondamentali sottesi all'espansione si mantenevano saldi. Il miglioramento del mercato del lavoro, gli elevati risparmi delle famiglie, le condizioni di finanziamento ancora favorevoli e l'impiego dei fondi del dispositivo per la ripresa e la resilienza erano altrettanti fattori atti a sostenere una fase di espansione solida e duratura. Secondo le previsioni d'inverno, la crescita del PIL reale dell'UE avrebbe dovuto toccare il 4,0 % nel 2022, ossia 1,3 punti percentuali in meno rispetto al 2021, ma ancora ben al di sopra della media a lungo termine. Le medesime previsioni ⁽⁵⁾ ipotizzavano che il "ritorno alla normalità" sarebbe proseguito nel 2023, anno in cui la crescita sarebbe dovuta scendere al 2,8 %.

Le previsioni d'inverno non hanno preso in considerazione l'invasione dell'Ucraina e le conseguenti tensioni geopolitiche. Sono fattori che incidono negativamente sulle prospettive di crescita e aggravano ulteriormente i rischi esistenti. Ad esempio, l'inflazione potrebbe risultare superiore alle attese a causa delle pressioni che esercitano sui costi le strozzature sul versante dell'offerta. L'aumento dei prezzi dell'energia, che dal produttore viene trasferito in misura maggiore sul consumatore, può gravare sulla domanda aggregata. È probabile che le strozzature sul piano dell'offerta a livello mondiale perdurino per buona parte del 2022. È inoltre possibile che effetti di secondo impatto derivanti da aumenti salariali potenzialmente superiori alla produttività oltrepassino le previsioni e alimentino un'inflazione elevata per un periodo più lungo. Una nota positiva è rappresentata dagli investimenti promossi dal dispositivo per la ripresa e la resilienza e dai fondi del quadro finanziario pluriennale (QFP), compresi i fondi della politica di coesione dell'UE, che potrebbero imprimere un impulso più forte alle attività.

3. Principi e implicazioni fondamentali per gli orientamenti di bilancio

La presente sezione illustra i principi fondamentali sui quali sarà improntata la valutazione, da parte della Commissione, dei programmi di stabilità e convergenza degli Stati membri. Le implicazioni per le raccomandazioni di bilancio da sottoporre agli Stati membri nel maggio 2022 in vista dei loro documenti programmatici di bilancio per il 2023 si basano sulle previsioni d'inverno. La Commissione monitorerà attentamente la situazione e adeguerà i propri orientamenti politici secondo necessità.

Le raccomandazioni di bilancio per il 2023 saranno formulate in termini qualitativi con un fondamento quantitativo. Date le particolari condizioni economiche e le conseguenti difficoltà nella stima dei divari tra prodotto effettivo e potenziale e dei saldi strutturali, la Commissione proporrà in primavera, come già lo scorso anno, orientamenti di politica di

⁽⁵⁾ Le previsioni d'inverno 2022 della Commissione sono state pubblicate il 10 febbraio, aggiornate al 1° febbraio 2022.

bilancio specifici per paese basandosi sull'approccio adottato per la raccomandazione di bilancio per il 2022, sulla limitazione dell'aumento della spesa corrente e sull'esame della qualità e della composizione delle finanze pubbliche. Questi elementi costituiranno la base per il monitoraggio, da parte della Commissione, dei risultati di bilancio rispetto alle raccomandazioni. I bilanci degli Stati membri della zona euro per il 2023 saranno valutati in autunno nei pareri che la Commissione preparerà sui documenti programmatici di bilancio.

Principio #1 - Garantire il coordinamento e un dosaggio coerente delle politiche

Il coordinamento delle politiche di bilancio rimane essenziale. La risposta di bilancio coordinata degli Stati membri alla grave recessione economica causata dalla COVID-19, agevolata dall'attivazione della clausola di salvaguardia generale e accompagnata da azioni a livello dell'UE, è stata molto efficace nell'attenuarne l'impatto economico. Occorre un coordinamento costante e vigoroso delle politiche di bilancio per assicurare una transizione fluida verso un nuovo percorso di crescita e sostenibilità di bilancio.

Dal corretto equilibrio tra considerazioni in materia di sostenibilità e di stabilizzazione dovrebbe derivare il giusto orientamento di bilancio. È cruciale conseguire tale articolazione a livello nazionale, tenendo conto al tempo stesso della dimensione zona euro/UE. Benché l'economia continui a beneficiare di fondamentali solidi e del sostegno erogato dai fondi dell'UE, in particolare dal dispositivo per la ripresa e la resilienza, la graduale eliminazione delle misure adottate per sostenere l'economia durante la pandemia rimuoverà nel 2023 un'importante agevolazione a livello aggregato. I tempi e il ritmo con cui la politica di bilancio tornerà alla normalità dovrebbero anche tenere conto delle interazioni con le politiche dei settori monetario e finanziario e dell'incentivo finanziario proveniente dal dispositivo per la ripresa e la resilienza ⁽⁶⁾.

Pur essendo pronta a reagire all'evoluzione della situazione economica, sulla base delle previsioni d'inverno la Commissione ritiene che la transizione da una politica di bilancio aggregata favorevole nel 2020-2022 a una politica di bilancio aggregata sostanzialmente neutra nel 2023 appaia appropriata.

Principio #2 - Garantire la sostenibilità del debito grazie a un aggiustamento di bilancio graduale e di elevata qualità e alla crescita economica

I rapporti debito pubblico/PIL sono elevati e sono aumentati a causa della pandemia. La necessaria risposta di bilancio alla pandemia di COVID-19 e la contrazione della produzione hanno determinato un aumento significativo del rapporto debito pubblico/PIL, in particolare in alcuni Stati membri con debito elevato, senza tuttavia aumentare i costi del servizio del debito. Il rapporto debito pubblico/PIL aggregato dell'UE ha raggiunto un picco di circa il 92 % nel 2021 e dovrebbe scendere solo leggermente all'89 % nel 2023. Contemporaneamente rimangono elevate le divergenze tra gli Stati membri. I rapporti

⁽⁶⁾ Mentre le sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza continueranno ogni anno a sostenere l'economia, l'incentivo finanziario annuale fornito dal dispositivo misura la differenza, da un anno all'altro, del livello di assorbimento delle sovvenzioni erogate dal dispositivo.

debito pubblico/PIL si attesteranno prevedibilmente al di sopra del 100 % in sei Stati membri durante il 2023, rimanendo al di sotto del 60 % in circa la metà degli Stati membri.

A politiche invariate, il rapporto debito pubblico/PIL nell'UE dovrebbe sostanzialmente stabilizzarsi nei prossimi dieci anni, mantenendo però una tendenza all'aumento in diversi Stati membri con debito elevato. La dinamica del debito sarà influenzata da diversi fattori. Da un lato, i rischi associati all'aumento del debito pubblico sono aggravati da altre problematiche, ad esempio le proiezioni dei costi dovuti all'invecchiamento della popolazione e le passività potenziali (sotto forma di garanzie) concesse durante la crisi COVID-19. Dall'altro, nel 2021 la dinamica del debito è stata generalmente migliore del previsto. I bassi costi di finanziamento e le prospettive di crescita favorevoli, in parte grazie ai previsti effetti positivi degli investimenti e delle riforme sulla crescita potenziale a medio termine, sono fattori di attenuazione. L'entità di questi effetti dipende dall'evoluzione dei differenziali tra tasso di crescita e tasso di interesse, che rimangono incerti.

Per contenere la dinamica del debito occorre un aggiustamento di bilancio spalmato su più anni, accompagnato da investimenti e riforme atti a sostenere il potenziale di crescita. È importante assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche attraverso una graduale riduzione dell'elevato debito pubblico. Alcuni Stati membri rischiano di emergere dalla crisi con un rapporto spesa/PIL più elevato e un rapporto entrate/PIL più basso. La mancata riduzione del debito a medio termine nei paesi con debito elevato peserebbe sulle prospettive di crescita e aggraverebbe le divergenze tra i paesi. Esporre i conti pubblici a sviluppi sfavorevoli nei mercati finanziari potrebbe essere dannoso per la resilienza complessiva delle economie. La sensibilità della dinamica del debito all'evoluzione delle condizioni di finanziamento è importante per determinare il grado e il ritmo di aggiustamento necessari. Per essere efficaci, le strategie di riduzione del debito dovrebbero concentrarsi sul risanamento di bilancio, sulla qualità e sulla composizione delle finanze pubbliche nonché sulla promozione della crescita. Un risanamento troppo brusco comprometterebbe la ripresa in corso e avrebbe effetti negativi sulla crescita potenziale, sul clima del mercato e sui costi di finanziamento, rivelandosi in ultima analisi controproducente per la sostenibilità del debito.

Sulla base delle previsioni d'inverno, la Commissione è del parere che sia consigliabile avviare un aggiustamento di bilancio graduale per ridurre l'elevato debito pubblico a partire dal 2023, considerato che un risanamento troppo brusco potrebbe avere un impatto negativo sulla crescita e, di conseguenza, sulla sostenibilità del debito.

Principio #3 - Promuovere gli investimenti e la crescita sostenibile

Spostare le economie dell'UE su un percorso di crescita sostenibile più forte e affrontare le sfide della duplice transizione dovrebbero essere priorità in cima all'agenda in tutti gli Stati membri ⁽⁷⁾. Le stime della Commissione europea e di altre organizzazioni denotano un notevole fabbisogno di investimenti per conseguire gli obiettivi climatici e digitali dell'UE. La realizzazione degli obiettivi del Green Deal richiede ulteriori investimenti

⁽⁷⁾ Le attuali priorità dell'UE in materia di politica economica e occupazionale si articolano attorno a quattro dimensioni: sostenibilità ambientale, produttività, equità e stabilità macroeconomica. Cfr. Commissione europea (2021) - "Analisi annuale della crescita sostenibile 2022", COM(2021) 740 final del 24 novembre 2021.

pubblici e privati per 520 miliardi di EUR all'anno nel periodo 2021-2030. Gli investimenti che ancora mancano per realizzare una trasformazione digitale nell'UE sono stimati a circa 125 miliardi di EUR all'anno per il prossimo decennio. La maggior parte di tali investimenti dovrà essere mobilitata dal settore privato. Tuttavia anche il settore pubblico deve fare la sua parte per fornire finanziamenti complementari a sostegno delle politiche, ridurre i rischi per i progetti innovativi, orientare e attirare gli investimenti privati e superare il fallimento del mercato. La comunicazione su un modello di crescita europeo adeguato alle esigenze future sottolinea l'importanza di un'azione coordinata di tutti i soggetti interessati, compresi l'UE, gli Stati membri e il settore privato, per attivare tutti gli strumenti politici disponibili ⁽⁸⁾. È fondamentale garantire la coerenza tra le politiche di investimento e di riforma negli Stati membri e tra gli obiettivi nazionali e quelli dell'UE.

I fondi del dispositivo per la ripresa e la resilienza e del QFP sosterranno gli investimenti pubblici e le riforme negli anni a venire. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza, il fulcro di NextGenerationEU, erogherà 338 miliardi di EUR di sostegno a fondo perduto ("sovvenzioni") e fino a 386 miliardi di EUR in prestiti (entrambi gli importi a prezzi correnti) fino al 2026. I finanziamenti del dispositivo per la ripresa e la resilienza contribuiranno a rafforzare la resilienza, a compiere progressi verso i nostri obiettivi ambientali e digitali e a consolidare la coesione, la produttività e la competitività. A tutt'oggi 22 paesi dell'UE hanno ricevuto il via libera per i rispettivi piani per la ripresa e la resilienza (PRR) e sono stati effettuati prefinanziamenti per i 21 paesi che ne hanno fatto richiesta. I piani prevedono l'esborso anticipato delle sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza, con il pagamento di circa i due terzi delle sovvenzioni entro la fine del 2023 ⁽⁹⁾. La spesa finanziata dalle sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza consentirà di finanziare progetti di investimento di elevata qualità e coprirà i costi delle riforme volte a migliorare la produttività senza generare disavanzi e debito più elevati. La rapida attuazione dei PRR incentiverà quindi una ripresa duratura e sostenibile, promuoverà una crescita potenziale più elevata e sosterrà il graduale miglioramento delle posizioni di bilancio, anche negli Stati membri con i rapporti debito pubblico/PIL più alti. L'approvazione della nuova generazione di fondi della politica di coesione dell'UE rafforzerà ulteriormente gli investimenti, promuovendo la duplice transizione e la resilienza in tutto il territorio dell'Unione.

Tutti gli Stati membri dovrebbero proteggere gli investimenti complessivi ed espandere quelli finanziati a livello nazionale, ove giustificato, compresi gli investimenti finalizzati alla transizione verde e digitale. È opportuno sottolineare l'importanza degli investimenti di alta qualità, in linea con gli investimenti finanziati dal dispositivo per la ripresa e la resilienza. Le politiche di bilancio dovrebbero essere riorientate per sostenere la duplice

⁽⁸⁾ Commissione europea (2022): "Un modello di crescita europeo adeguato alle esigenze future: verso un'economia verde, digitale e resiliente".

⁽⁹⁾ A oggi, i 22 PRR approvati dal Consiglio ammontano a 291 miliardi di EUR in finanziamenti a fondo perduto e a 154 miliardi di EUR in prestiti. Sei Stati membri hanno adottato un piano che include un prestito (Cipro, Grecia, Italia, Portogallo, Romania e Slovenia). Come previsto dall'articolo 18 del regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (regolamento (UE) 2021/241), il calcolo del contributo finanziario massimo del sostegno non rimborsabile erogato dal dispositivo sarà aggiornato entro il 30 giugno 2022. Cfr. Commissione europea (2022), "Relazione annuale sul dispositivo per la ripresa e la resilienza".

transizione verde e digitale al fine di conseguire una crescita duratura e sostenibile. Se necessario, ad esempio in risposta al calo dei contributi del dispositivo per la ripresa e la resilienza, gli Stati membri dovrebbero incrementare gli investimenti finanziati a livello nazionale, in particolare quelli destinati alla duplice transizione. L'aggiustamento di bilancio da parte degli Stati membri con debito elevato non dovrebbe gravare sugli investimenti e anzi dovrebbe essere realizzato limitando la crescita della spesa corrente finanziata a livello nazionale.

La Commissione è del parere che gli investimenti pubblici di elevata qualità finanziati a livello nazionale dovrebbero essere promossi e tutelati nei piani di bilancio a medio termine poiché la promozione di un'economia resiliente e la risposta alle sfide della duplice transizione sono obiettivi politici comuni fondamentali per il 2023 e oltre.

Principio #4 - Promuovere strategie di bilancio coerenti con un approccio a medio termine per l'aggiustamento di bilancio, tenendo conto del dispositivo per la ripresa e la resilienza

È opportuno che l'aggiustamento di bilancio negli Stati membri aventi un debito elevato sia graduale, che non conduca a un orientamento di bilancio eccessivamente restrittivo e che sia sostenuto da investimenti e riforme che rilancino il potenziale di crescita, facilitando il raggiungimento di traiettorie del debito discendenti e credibili. Gli sforzi di aggiustamento di bilancio, compiuti in modo graduale e persistente, dovrebbero andare di pari passo con una migliore composizione delle finanze pubbliche per conseguire una riduzione del debito a medio termine. I piani a medio termine devono essere coerenti con l'analisi della sostenibilità del debito degli Stati membri ⁽¹⁰⁾. Dovrebbero fondarsi su riferimenti concreti agli investimenti e alle riforme pianificati e tenere conto del calendario previsto per l'erogazione dei fondi dell'UE (comprese le sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza). Per il periodo successivo al 2023, tali piani a medio termine dovrebbero concentrarsi sul perseguimento del risanamento di bilancio per conseguire, sul medio periodo, posizioni di bilancio prudenti in maniera graduale, duratura e favorevole alla crescita. I piani dovrebbero specificare in dettaglio le misure sottostanti nonché le riforme e gli investimenti connessi.

Il percorso di aggiustamento della politica di bilancio dovrebbe tenere conto degli effetti che il sostegno del dispositivo per la ripresa e la resilienza produce sull'attività economica. Le sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza continueranno a fornire un sostegno di bilancio significativo alla crescita della domanda aggregata fino al raggiungimento del picco del profilo di pagamento corrispondente ai piani di ciascuno Stato membro, dopodiché tale sostegno sarà ridotto. I piani di bilancio a medio termine dovrebbero tenere conto di questo aspetto.

Il consolidamento non dovrebbe subire indebiti ritardi. Quando un aggiustamento di bilancio si rivela necessario, rimandarlo agli anni successivi aumenta i rischi inerenti all'attuazione e spesso comporta difficoltà nel conseguimento degli obiettivi di bilancio a

⁽¹⁰⁾ Codice di condotta del patto di stabilità e crescita (2017): <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9344-2017-INIT/en/pdf>.

medio termine stabiliti nei programmi di stabilità e convergenza degli Stati membri. Inoltre l'attuazione di una strategia di bilancio concentrata a fine periodo è associata anche all'utilizzo, da parte dei governi, di risultati positivi imprevisti sul versante crescita e di condizioni di bilancio favorevoli per aumentare la spesa corrente o ridurre le imposte, anziché accelerare la riduzione del debito. Spesso ciò comporta che le riserve non vengono ricostituite quando le condizioni economiche lo consentono.

Secondo la Commissione, i programmi di stabilità e convergenza dovrebbero dimostrare in che modo i piani di bilancio a medio termine degli Stati membri assicurino un graduale percorso discendente del debito pubblico verso livelli prudenti e una crescita sostenibile attraverso il risanamento graduale, gli investimenti e le riforme.

Principio #5 - Differenziare le strategie di bilancio e prendere in considerazione la dimensione della zona euro

A partire dal 2023 sarà necessario avviare un graduale aggiustamento di bilancio negli Stati membri con debito elevato per stabilizzare e successivamente ridurre i rapporti debito/PIL. Quando le condizioni economiche lo consentono, rimane importante ricostituire le riserve di bilancio e riprendere un percorso di riduzione del rapporto debito pubblico/PIL al fine di rafforzare la resilienza agli shock futuri, mantenere condizioni di finanziamento favorevoli e garantire il buon funzionamento della zona euro in considerazione di potenziali effetti di ricaduta. Sulla base delle previsioni d'inverno 2022 della Commissione, per gli Stati membri con debito elevato appare opportuno migliorare gradualmente le posizioni di bilancio sottostanti a partire dal 2023. A tal fine la spesa corrente finanziata a livello nazionale (al netto delle misure discrezionali in materia di entrate) dovrebbe crescere più lentamente della produzione potenziale a medio termine (misurata dal parametro di riferimento per la spesa). Gli Stati membri con debito elevato dovrebbero continuare a promuovere gli investimenti necessari alla duplice transizione e attuare l'aggiustamento di bilancio sulla spesa corrente finanziata a livello nazionale. Questa strategia dovrebbe essere sostenuta da un'attuazione tempestiva dei PRR. Eventuali entrate straordinarie, comprese quelle derivanti da risultati positivi imprevisti sul versante crescita, dovrebbero essere utilizzate per la riduzione del debito.

Gli Stati membri con debito basso o medio dovrebbero dare la precedenza agli investimenti per la duplice transizione. Gli Stati membri con un debito basso o medio sono generalmente caratterizzati da posizioni di bilancio solide⁽¹¹⁾. L'aumento degli investimenti pubblici per la duplice transizione dovrebbe diventare prioritario, ove necessario (ad esempio in risposta al calo dei contributi del dispositivo per la ripresa e la resilienza) mediante la crescita più rapida degli investimenti finanziati a livello nazionale rispetto alla produzione potenziale a medio termine. L'andamento della spesa corrente dovrebbe essere in linea con il mantenimento di una politica nel complesso neutra, evitando quindi di realizzare un aggiustamento di bilancio nel 2023, a meno che segnali di un eccesso di domanda richiedano politiche di bilancio agili per controllarne la crescita o, viceversa, il deterioramento delle

⁽¹¹⁾ Stando alle simulazioni della Commissione, anche un percorso di aggiustamento molto modesto condurrebbe rapidamente a eccedenze di bilancio in alcuni di questi Stati membri.

prospettive economiche necessiti di una spesa supplementare. Ciò contribuirà a mantenere una politica adeguata per la zona euro nel suo complesso, in quanto gli effetti di ricaduta di un prematuro rigore di bilancio negli Stati membri con debito medio o basso potrebbero ridurre indebitamente la domanda aggregata nella zona euro e rendere più complessa l'attuazione dell'aggiustamento di bilancio per gli Stati membri con debito elevato.

La Commissione ritiene che sia opportuno continuare a differenziare le raccomandazioni di bilancio tra i vari Stati membri e tenere conto di eventuali effetti di ricaduta transfrontalieri. L'aggiustamento di bilancio nazionale, se necessario, dovrebbe essere realizzato in modo da migliorare la composizione della spesa e proteggere gli investimenti complessivi.

Implicazioni per la procedura per i disavanzi eccessivi (PDE)

La Commissione non proporrà l'avvio di nuove PDE nella primavera del 2022. La pandemia di COVID-19 continua ad avere un impatto macroeconomico e di bilancio straordinario che, unitamente all'attuale situazione geopolitica, provoca un'eccezionale clima di incertezza, anche per quanto riguarda la definizione di un percorso dettagliato per la politica di bilancio. Per questi motivi la Commissione ritiene che non sia opportuno decidere di assoggettare gli Stati membri alla PDE nella primavera 2022.

La Commissione valuterà nuovamente l'opportunità di proporre l'avvio di PDE nell'autunno 2022. Gli Stati membri che prevedono di superare la soglia di disavanzo nel 2023 e oltre dovrebbero definire le misure politiche preventivate per riportare il disavanzo al di sotto del valore di riferimento, affinché se ne tenga opportunamente conto nell'ambito della valutazione dei fattori significativi ⁽¹²⁾. Per quanto riguarda gli Stati membri con un rapporto debito/PIL superiore al valore di riferimento del 60 %, la Commissione considererà, nella sua valutazione di tutti i fattori significativi, che il rispetto del parametro per la riduzione del debito implicherebbe uno sforzo di bilancio troppo impegnativo e incentrato sul periodo iniziale, il che rischierebbe a sua volta di compromettere la crescita. La Commissione ritiene pertanto che il rispetto del parametro per la riduzione del debito non sia giustificato dalle attuali condizioni economiche eccezionali. Allo stesso tempo la Commissione proseguirà il monitoraggio dell'andamento del debito e del disavanzo e valuterà nuovamente l'opportunità di proporre l'avvio di PDE nell'autunno 2022.

4. Stato di avanzamento del riesame della governance economica

Nell'ottobre 2021 la Commissione ha rilanciato il dibattito pubblico sul riesame del quadro di governance economica dell'UE, invitando le altre istituzioni e tutti i principali portatori di interessi a parteciparvi attivamente. Il dibattito è in corso e prende spunto sia dalla posizione della Commissione sull'efficacia del quadro di sorveglianza economica presentato nel febbraio 2020, sia dagli insegnamenti tratti dalla crisi COVID-19. Il dibattito pubblico sul quadro di bilancio dell'UE si concentra sulla sfida costituita da una riduzione del

⁽¹²⁾ I fattori significativi appropriati sono specificati all'articolo 2 del regolamento (CE) n. 1467/97. In linea di principio, una PDE basata sul disavanzo può essere evitata solo se il disavanzo eccessivo è temporaneo, eccezionale e vicino al valore di riferimento.

debito verso livelli prudenti che sia graduale, duratura e favorevole alla crescita; sulla necessità di sostenere gli investimenti pubblici a livelli elevati per gli anni a venire, compresi quelli per la duplice transizione, e di rafforzare la resilienza; sull'importanza di una buona composizione e qualità delle finanze pubbliche; sulla necessità di condurre una politica di bilancio anticiclica e di creare margini di bilancio per la stabilizzazione; sull'importanza di un forte coordinamento delle politiche tra i diversi strumenti politici e tra i livelli UE e nazionale; ed infine sulla necessità di semplificare il quadro dell'UE e di garantire l'effettiva applicazione del quadro di bilancio dell'UE. Il dibattito si svolge con modalità e in sedi diverse, tra cui riunioni dedicate, seminari e un sondaggio online. Questa discussione inclusiva coinvolge, tra l'altro, i cittadini e un'ampia gamma di portatori di interessi, in particolare le parti sociali, il mondo accademico, altre istituzioni e organismi dell'UE e i governi e i parlamenti nazionali. Il sondaggio online si è concluso il 31 dicembre 2021. La Commissione sta ora analizzando i contributi ricevuti e presenterà una relazione di sintesi nel marzo 2022. Prosegue l'impegno con i portatori di interessi su come migliorare l'efficacia del quadro di governance economica, al fine di costruire un consenso sul suo futuro.

Il dibattito in corso offre inoltre agli Stati membri l'opportunità di riflettere sugli obiettivi chiave del quadro di governance, sul suo funzionamento e sulle nuove sfide da prendere in considerazione. Le discussioni si svolgono principalmente in seno al comitato economico e finanziario e al comitato di politica economica, ma anche a livello ministeriale in sede di Consiglio (ECOFIN) e tra i membri della zona euro nell'Eurogruppo per quanto riguarda aspetti specifici inerenti alla zona euro. Le discussioni sono organizzate intorno a un numero limitato di temi fondamentali, in linea con le sfide individuate nella comunicazione dell'ottobre 2021 e con i temi essenziali del dibattito pubblico, tra cui si annoverano la sostenibilità del debito pubblico e una riduzione del debito favorevole alla crescita; la protezione degli investimenti pubblici e il ruolo del quadro di bilancio nella promozione degli investimenti pubblici e delle riforme alla luce della transizione verso un'economia dell'UE verde, digitale e resiliente; le riflessioni sugli insegnamenti tratti dalla risposta alla crisi COVID-19 (compreso il dispositivo per la ripresa e la resilienza); le politiche di bilancio anticicliche e la creazione di margini per la stabilizzazione a breve termine; nonché le modalità atte a semplificare i quadri di bilancio e conseguire una maggiore titolarità nazionale e una migliore applicazione delle norme. Sono state inoltre sollevate le potenziali implicazioni a lungo termine che l'invasione dell'Ucraina comporterà per la resilienza e la sicurezza e sono in atto discussioni tra i membri della zona euro su aspetti specifici inerenti a tale zona. Nei prossimi mesi sono previste ulteriori discussioni con i principali portatori di interessi (ad es. il Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche) e con accademici/esperti. Le discussioni conclusive sono attualmente previste per luglio, sia a livello ministeriale in sede di Consiglio (ECOFIN) che tra i membri della zona euro nell'Eurogruppo.

Traendo spunto dal dibattito pubblico in corso e dalle discussioni con gli Stati membri, la Commissione fornirà orientamenti su possibili modifiche del quadro di governance economica con l'obiettivo di raggiungere un ampio consenso sulla via da seguire in tempo utile per il 2023. La Commissione ritiene che l'attuale stato di avanzamento delle discussioni evidenzia una serie di questioni fondamentali nel cui ambito azioni ulteriori e più

concrete potrebbero gettare le basi di un consenso emergente per il futuro quadro di bilancio dell'UE.

- **Assicurare la sostenibilità del debito e promuovere la crescita sostenibile attraverso investimenti e riforme sono elementi cruciali per il successo del quadro di bilancio dell'UE.** È fondamentale garantire la sostenibilità di bilancio mediante la riduzione dei rapporti elevati debito pubblico/PIL in modo realistico, graduale e duraturo. Il quadro di bilancio dell'UE dovrebbe incentivare strategie efficaci di riduzione del debito a medio termine, concentrandosi sul risanamento di bilancio, sulla qualità e sulla composizione delle finanze pubbliche nonché sulla promozione della crescita. Il quadro dovrebbe essere coerente con le sfide attuali e future e anche contribuire opportunamente a sostenere livelli di investimento adeguati. Gli investimenti pubblici dovranno essere mantenuti a livelli elevati per gli anni a venire, sottolineando l'importanza di promuovere una buona composizione e qualità delle finanze pubbliche per garantire una crescita sostenibile e inclusiva. Il quadro di bilancio dell'UE dovrebbe svolgere un ruolo adeguato nell'incentivare gli investimenti e le riforme nazionali, prestando particolare attenzione ad assicurare la coerenza tra le politiche di investimento e di riforma negli Stati membri e tra gli obiettivi nazionali e quelli dell'UE.
- **Prestare maggiore attenzione al medio termine nella sorveglianza di bilancio dell'UE sembra essere una via promettente.** È opportuno continuare a monitorare ogni anno i risultati di bilancio degli Stati membri, mantenendo gli elementi positivi del coordinamento multilaterale di bilancio. Allo stesso tempo, fatti salvi orientamenti chiari a livello dell'UE, gli Stati membri potrebbero rafforzare la titolarità e quindi il rispetto delle norme se disponessero di un margine più ampio per definire e attuare i rispettivi piani di aggiustamento di bilancio in una prospettiva a medio termine, integrando i programmi di investimento e di riforma nella loro traiettoria di bilancio.
- **È opportuno approfondire le considerazioni che possono scaturire dall'assetto, dalla governance e dal funzionamento del dispositivo per la ripresa e la resilienza.** L'accento dovrebbe essere posto sugli insegnamenti tratti per quanto riguarda il miglioramento della titolarità, la fiducia reciproca, l'applicazione delle norme e l'interazione tra la dimensione economica e di bilancio nonché tra la dimensione dell'UE e nazionale. Merita attenzione l'approccio del dispositivo per la ripresa e la resilienza al coordinamento delle politiche, basato sugli impegni, che implica una forte titolarità nazionale dell'elaborazione e dell'esito delle stesse e poggia su orientamenti ex ante agli Stati membri riguardo alle priorità di investimento e di riforma. Il semestre europeo dovrebbe rimanere il quadro di riferimento per procedere a una sorveglianza integrata e al coordinamento delle politiche economiche e occupazionali nell'UE.
- **Semplificazione, maggiore titolarità nazionale e migliore applicazione delle norme sono obiettivi fondamentali.** Il quadro attuale si basa su variabili non osservabili sensibili ai cambiamenti e influenzate dalle condizioni del ciclo economico. Comprende inoltre una serie complessa di disposizioni interpretative, tra

cui varie clausole di flessibilità, che complicano l'applicazione del quadro e ostacolano la trasparenza. Ciò richiede norme di bilancio più semplici e il ricorso a una norma operativa a livello dell'UE con indicatori osservabili, ad esempio la spesa netta aggregata, per valutare la conformità. Occorre inoltre valutare se la chiara focalizzazione sugli errori rilevanti nella conduzione delle politiche, come stabilito nel trattato, possa contribuire a un'attuazione più efficace del quadro. Questi obiettivi sono interconnessi. In particolare un quadro più semplice migliorerebbe la leggibilità della sorveglianza di bilancio dell'UE, contribuendo in tal modo a una comunicazione più chiara, a una maggiore titolarità, a una migliore conformità e a un'applicazione delle norme più rigorosa. Inoltre, se agli Stati membri fosse concesso un margine più ampio per definire le traiettorie di bilancio, occorrerebbe trovare un equilibrio tramite un'applicazione più rigorosa del quadro da parte della Commissione e del Consiglio in caso di inosservanza.

5. Prossime tappe

La presente comunicazione definisce orientamenti preliminari in materia di politica di bilancio per il 2023, che saranno aggiornati secondo le necessità al più tardi nel quadro del pacchetto di primavera del semestre europeo nel maggio 2022. Gli orientamenti futuri continueranno a tenere conto della situazione economica mondiale, della situazione specifica di ciascuno Stato membro e della discussione sul quadro di governance economica. L'evoluzione delle prospettive economiche sarà monitorata attentamente e presa in debita considerazione. Gli Stati membri sono invitati a tenere conto di tali orientamenti nei loro programmi di stabilità e convergenza.

Appendice

Elenco delle tabelle supplementari da fornire nei programmi di stabilità e convergenza degli Stati membri. I dati obbligatori sono segnati in grassetto.

Tabella dell'incidenza del dispositivo per la ripresa e la resilienza sulle proiezioni del programma - PRESTITI

Flusso di cassa dei prestiti del dispositivo per la ripresa e la resilienza previsto nel programma (in % del PIL)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Erogazione di prestiti del dispositivo per la ripresa e la resilienza da parte dell'UE							
Rimborsi dei prestiti del dispositivo per la ripresa e la resilienza all'UE							
Spesa finanziata dai prestiti del dispositivo per la ripresa e la resilienza (in % del PIL)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Redditi da lavoro dipendente D.1							
Consumi intermedi P.2							
Prestazioni sociali D.62 + D.632							
Spesa per interessi D.41							
Contributi, da erogare D.3							
Trasferimenti correnti D.7							
TOTALE SPESE CORRENTI							
Investimenti fissi lordi P.51g							
Trasferimenti in conto capitale D.9							
TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE							
Altre spese finanziate dai prestiti del dispositivo per la ripresa e la resilienza (in % del PIL) ¹							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Riduzione del gettito fiscale							
Altre spese aventi un'incidenza sulle entrate							
Operazioni finanziarie							

Tabella dell'incidenza del dispositivo per la ripresa e la resilienza sulle proiezioni del programma - SOVVENZIONI

Entrate derivanti dalle sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza (in % del PIL)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza incluse nelle proiezioni delle entrate							
Esborsi delle sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza da parte dell'UE							
Spesa finanziata dalle sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza (in % del PIL)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Redditi da lavoro dipendente D.1							
Consumi intermedi P.2							
Prestazioni sociali D.62 + D.632							
Spesa per interessi D.41							
Contributi, da erogare D.3							
Trasferimenti correnti D.7							
TOTALE SPESE CORRENTI							
Investimenti fissi lordi P.51g							
Trasferimenti in conto capitale D.9							
TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE							
Altre spese finanziate dalle sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza (in % del PIL) ¹							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Riduzione del gettito fiscale							
Altre spese aventi un'incidenza sulle entrate							
Operazioni finanziarie							

Tabella sullo stock di garanzie adottate/annunciate conformemente al programma

Misure	Data di adozione	Importo massimo delle passività potenziali (in % del PIL)	Impiego stimato (in % del PIL)
In risposta alla COVID-19			
	Totale parziale		
Altre			
	Totale parziale		
Totale			

Nota: la presente tabella sostituisce la tabella 7 del codice di condotta del PSC.