



Bruxelles, 9.11.2022
COM(2022) 583 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, ALLA BANCA CENTRALE EUROPEA, AL COMITATO
ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di governance economica
dell'UE**

1. Introduzione

Nell'ottobre 2021 la Commissione ha rilanciato il dibattito pubblico sul riesame del quadro di governance economica dell'UE, invitando le altre istituzioni dell'UE e tutti i principali portatori di interessi a parteciparvi attivamente. Con modalità e in sedi diverse, tra cui riunioni dedicate, seminari e un'indagine online, i cittadini e un'ampia gamma di portatori di interessi, tra cui governi e parlamenti nazionali, parti sociali, mondo accademico e altre istituzioni dell'UE, hanno discusso del come le sfide economiche presenti e future richiedano riforme del quadro di governance economica dell'UE⁽¹⁾. Le discussioni in sede di Consiglio ECOFIN, Eurogruppo, comitato economico e finanziario e comitato di politica economica hanno offerto agli Stati membri l'occasione di riflettere ed esprimersi sugli obiettivi chiave del quadro di governance, sul relativo funzionamento e sulle nuove sfide cui far fronte.

È giunto il momento di passare dal dibattito alle decisioni. La presente comunicazione delinea gli orientamenti della Commissione per una riforma del quadro di governance economica, affrontando le grandi questioni economiche e politiche che determineranno le modalità di coordinamento e di sorveglianza delle politiche economiche dell'UE nel prossimo decennio. Tenendo conto dei principali perplessità circa il quadro attuale, gli orientamenti mirano a rafforzare la sostenibilità del debito e a promuovere una crescita sostenibile e inclusiva in tutti gli Stati membri (cfr. figura 1), quindi a riscoprire lo spirito di Maastricht, in cui stabilità e crescita vanno necessariamente di pari passo, come ha sottolineato la presidente von der Leyen nel discorso sullo stato dell'Unione⁽²⁾. Strategie di bilancio prudenti unite a investimenti e riforme che promuovono la crescita sostenibile sono indispensabili e sinergiche ai fini della sostenibilità di bilancio e delle transizioni verde e digitale verso un'economia resiliente. Il quadro riformato dovrà affrontare le sfide di oggi e contribuire a rendere l'Europa più resiliente grazie al sostegno di investimenti strategici negli anni a venire e alla riduzione degli elevati rapporti debito pubblico/PIL in modo realistico, graduale e duraturo. Migliorare la titolarità nazionale, semplificare il quadro e spostarne il fulcro maggiormente sul medio termine, in combinazione con un'applicazione più rigorosa e coerente: sono questi gli elementi fondamentali degli orientamenti della Commissione.

L'obiettivo della riforma è facilitare una sorveglianza economica efficace, ancorata a un quadro comune che garantisca la parità di trattamento e il coordinamento multilaterale delle politiche. Il quadro dovrebbe essere solido per resistere alla mutevole situazione economica e all'incertezza, il che impone un corpus di norme solido e prevedibile e clausole di salvaguardia per le circostanze eccezionali. Dovrebbe perseguire un approccio integrato in cui gli strumenti di sorveglianza si integrino a vicenda nel contesto del semestre europeo. Per prevenire e correggere efficacemente gli squilibri macroeconomici sarà necessario individuare meglio i rischi emergenti e mantenere l'impulso di riforma, ponendo maggiore enfasi sugli sviluppi dell'UE e della zona euro e sull'attuazione delle politiche. Gli

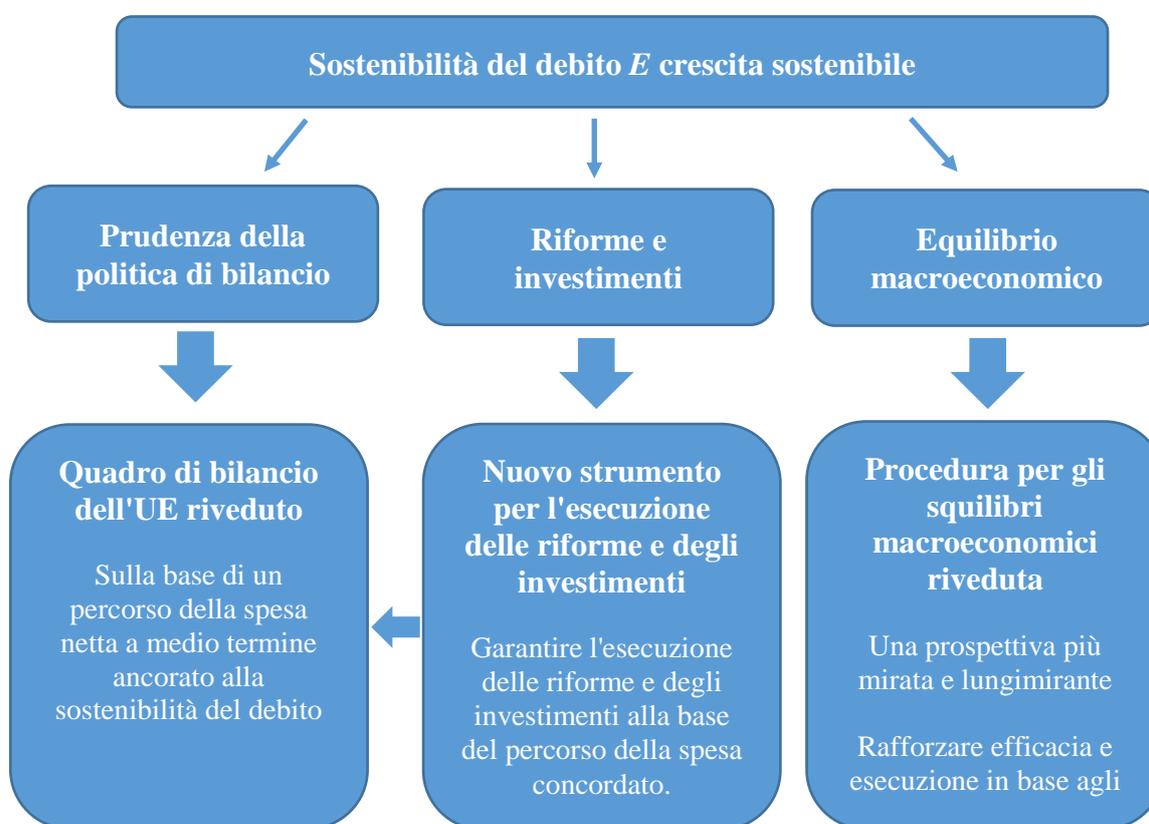
⁽¹⁾ Nel marzo 2022 la Commissione ha pubblicato una relazione di sintesi sulle risposte all'indagine online. Commissione europea (2022), "[Consultazione pubblica online sulla revisione del quadro di governance economica dell'UE: sintesi delle risposte](#)" SWD(2022) 104 final del 28 marzo 2022.

⁽²⁾ [Discorso sullo stato dell'Unione](#) della presidente della Commissione europea, 14 settembre 2022.

orientamenti confluiranno nel dibattito successivo, in particolare in seno al Consiglio e al Parlamento europeo, con l'obiettivo di raggiungere un ampio consenso sul futuro assetto del quadro di governance economica.

La comunicazione si articola come segue. La sezione 2 richiama la necessità di un quadro di governance efficace, che integri le dimensioni di bilancio, di riforma e di investimento, al fine di far fronte alle sfide di oggi e del futuro prossimo. In tale contesto, nella sezione 3 sono presentati gli elementi chiave degli orientamenti della Commissione in materia di riforme. La sezione 4 approfondisce i suddetti elementi chiave, fornendo maggiori dettagli sugli aspetti pratici delle riforme proposte per la sorveglianza di bilancio e macroeconomica. La Sezione 5 delinea i passi successivi e trae le conclusioni.

Figura 1 - Nuova struttura di governance



2. Necessità di un quadro di governance economica efficace

2.1 Verso un quadro che guidi gli Stati membri nell'affrontare i problemi individuati e le priorità politiche comuni

Il quadro di governance economica dell'UE ha guidato gli Stati membri nel conseguimento degli obiettivi di politica economica e di bilancio. Dal trattato di Maastricht del 1992 il quadro contribuisce al raggiungimento della convergenza macroeconomica, alla salvaguardia di finanze pubbliche sane e alla risoluzione degli squilibri

macroeconomici. Insieme alla politica monetaria comune e alla moneta unica nella zona euro, il quadro ha creato le condizioni per la stabilità economica, la crescita economica sostenibile e l'aumento dell'occupazione per i cittadini dell'UE.

Il quadro di governance economica dell'UE si è evoluto nel tempo. In genere le riforme sono state introdotte in risposta a debolezze del quadro, venute alla luce soprattutto nei momenti di crisi economica. In particolare, i pacchetti legislativi cosiddetti *six-pack* e *two-pack* hanno risposto alle lezioni impartite dalla crisi finanziaria mondiale e dalla crisi del debito sovrano della zona euro, rinnovando la sorveglianza di bilancio, rafforzando i quadri di bilancio nazionali, consolidando il coordinamento di bilancio nella zona euro e ampliando la portata della sorveglianza economica includendovi gli squilibri macroeconomici⁽³⁾.

Sebbene il quadro abbia colmato le lacune in materia di sorveglianza e sia diventato più adattabile alla situazione economica, è ora anche più complesso e non tutti gli strumenti e le procedure hanno superato la prova del tempo. La comunicazione di febbraio 2020 sul riesame della governance economica e il dibattito pubblico che ne è seguito (cfr. allegato 1) hanno sottolineato la difformità di risultati del quadro di sorveglianza di bilancio e la crescente eterogeneità delle posizioni di bilancio dei diversi Stati membri. Il quadro non aveva operato una sufficiente distinzione tra Stati membri, malgrado le diverse posizioni di bilancio, i diversi rischi per la sostenibilità e le altre vulnerabilità. Le politiche di bilancio nazionali erano rimaste spesso procicliche e gli Stati membri non avevano sfruttato i periodi di congiuntura favorevole per costituire riserve di bilancio. La capacità di orientare la politica di bilancio della zona euro era ostacolata dalla mancanza di politiche prudenti nei periodi favorevoli ed era rimasta limitata in mancanza di una capacità di bilancio centrale con caratteristiche di stabilizzazione. La composizione delle finanze pubbliche non era diventata più favorevole alla crescita e i governi nazionali non avevano dato priorità a una spesa che favorisse la crescita e la resilienza economica e sociale. Le regole di bilancio dell'UE erano diventate complesse, con molteplici indicatori e dipendenza da variabili non osservabili e di conseguenza la trasparenza era indebolita mentre la titolarità e la prevedibilità erano ostacolate. Nonostante i miglioramenti introdotti nei quadri di bilancio nazionali, la loro efficacia variava notevolmente da uno Stato membro all'altro. Per quanto riguarda la sorveglianza degli squilibri macroeconomici, il quadro aveva avuto successo in termini di consapevolezza dei rischi più ampi per la stabilità macroeconomica, senza tuttavia generare risposte politiche sufficienti. La procedura per gli squilibri eccessivi non era mai stata attivata. Fin dalla creazione della procedura per gli squilibri macroeconomici (PSM), l'Unione aveva ottenuto più successo nella riduzione dei disavanzi delle partite correnti che nella riduzione dei persistenti e ampi avanzi. L'efficacia della sorveglianza nel prevenire l'accumulo di vulnerabilità e rischi nuovi e nel promuovere adeguate misure d'intervento

⁽³⁾ Per una descrizione completa delle riforme previste dal *six-pack* e dal *two-pack*, cfr. riquadro 1 della comunicazione della Commissione "[Riesame della governance economica](#)", COM(2020) 55 final del 5 febbraio 2020. Per l'elenco completo della normativa secondaria sottostante, cfr. nota 1 (pagina 1) del documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna tale comunicazione (Commissione europea (2020), "[Riesame della governance economica](#)", SWD(2020) 210 final del 5 febbraio 2020).

politico era rimasta da dimostrare. I collegamenti tra i vari filoni della sorveglianza non sempre erano stati sfruttati appieno.

2.2 Insegnamenti tratti dalle recenti crisi

Gli insegnamenti tratti dalla risposta politica ai recenti shock economici, in particolare la crisi COVID-19, hanno implicazioni per il riesame della governance economica. Nel marzo 2020 è stata attivata la clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita (PSC). L'attivazione ha permesso agli Stati membri di reagire alla crisi COVID-19 fornendo un consistente sostegno di bilancio alle rispettive economie, discostandosi temporaneamente dagli obblighi di bilancio imposti dal PSC⁽⁴⁾. Questa forte risposta anticiclica, insieme a nuove misure e strumenti a livello dell'UE, alle reti di sicurezza sociale e ai sistemi sanitari a livello nazionale, si è dimostrata molto efficace nell'attenuare i danni economici e sociali della crisi. Gli insegnamenti tratti dal successo della risposta politica dell'UE alla crisi, tra cui la positiva interazione tra riforme e investimenti nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza, sono stati utili anche per il riesame del quadro di governance economica. Allo stesso tempo la crisi ha determinato un aumento significativo degli indici di indebitamento del settore pubblico e privato, il che sottolinea l'importanza di far scendere tali indici a livelli prudenti in modo graduale, duraturo e favorevole alla crescita. Una politica di bilancio prudente nei momenti di crescita prolungata contribuisce alla creazione di riserve di bilancio che i governi possono utilizzare per fornire sostegno di bilancio anticiclico nei momenti di crisi, quando una politica di bilancio discrezionale può rivelarsi particolarmente efficace. Gli investimenti nella preparazione e nella resilienza possono inoltre ridurre le ripercussioni economiche negative delle crisi. L'esperienza prima e durante la crisi ha inoltre confermato le difficoltà associate alla definizione di raccomandazioni strategiche sulla base di indicatori non osservabili e soggetti a frequenti revisioni (come il "divario tra prodotto effettivo e potenziale" e il "saldo strutturale").

Le transizioni verde e digitale e la necessità di garantire la sicurezza energetica e la resilienza economica e sociale⁽⁵⁾ e di costruire le capacità di difesa richiederanno livelli di investimento elevati e duraturi negli anni a venire. La crisi COVID-19 e l'invasione russa dell'Ucraina hanno reso più visibili e urgenti tali priorità comuni. Saranno necessari elevati livelli di investimenti per realizzare una duplice transizione equa (verde e digitale), aumentare la resilienza sociale ed economica (anche attraverso l'aggiornamento e la riqualificazione delle competenze), aumentare la coesione territoriale, ridurre le dipendenze energetiche e aumentare le capacità di difesa, sia a livello nazionale che a sostegno delle priorità comuni dell'Europa. Nei limiti della sua capacità, il bilancio dell'UE ha sostenuto le iniziative in tal senso, dal momento che la duplice transizione, la resilienza, la sicurezza energetica e la difesa sono obiettivi comuni a tutti gli Stati membri, resi ancora più pressanti

⁽⁴⁾ Per una discussione più approfondita sulla risposta alla crisi COVID-19 e sulle implicazioni di tale crisi per il riesame della governance economica, cfr. Commissione europea (2021), "[L'economia dell'UE dopo la COVID-19: implicazioni per la governance economica](#)", COM(2021) 662 final del 19 ottobre 2021.

⁽⁵⁾ Gli orientamenti per gli Stati membri sul modo in cui condurre al meglio le valutazioni d'impatto distributivo delle nuove politiche, che sono importanti per evitare un aumento delle disuguaglianze esistenti, sono disponibili nella comunicazione della Commissione (2022), "[Valutare meglio l'impatto distributivo delle politiche degli Stati membri](#)", COM(2022) 494 final del 23 settembre 2022.

dalla crisi attuale. Questi obiettivi richiedono investimenti da parte delle imprese e delle famiglie ma anche maggiori investimenti pubblici, sostenuti da una buona composizione e qualità delle finanze pubbliche. Queste politiche stimolano la crescita potenziale, rafforzano la resilienza e aiutano a contrastare gli shock negativi della guerra. Infine riflettono le priorità strategiche dell'UE e sono sostenute da programmi comuni finanziati dall'UE, come il finanziamento del dispositivo per la ripresa e la resilienza previsto fino al 2026 e il finanziamento della politica di coesione.

Un coordinamento efficace delle politiche è fondamentale per rispondere alle crisi. Le risposte politiche alla crisi COVID-19, all'invasione russa dell'Ucraina e alla conseguente crisi energetica hanno sottolineato il valore di un forte coordinamento delle politiche, anche tra i diversi strumenti politici e di finanziamento, e tra il livello UE e quello nazionale. L'attivazione della clausola di salvaguardia generale ha facilitato le risposte nazionali a livello di bilancio. L'interazione tra politica di bilancio e politica monetaria è stata e continua ad essere fondamentale per un'efficace risposta macroeconomica alla crisi. La politica monetaria ha creato lo spazio per intraprendere le necessarie politiche di bilancio nazionali che, a loro volta, hanno contribuito ad attutire gli effetti sulla crescita economica e sulla coesione sociale. Sono state adeguate in via temporanea alcune condizioni quadro, come le normative prudenziali dei mercati finanziari e la disciplina degli aiuti di Stato dell'UE. Sono state pienamente applicate le flessibilità, comprese quelle nell'ambito del bilancio dell'UE. Anche i nuovi strumenti a livello UE sono stati di aiuto, in particolare il sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE), le iniziative di investimento in risposta al coronavirus (CRII) nell'ambito della politica di coesione e NextGenerationEU, tra cui l'assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa (REACT-EU) e il dispositivo per la ripresa e la resilienza. L'attuazione efficace delle riforme e degli investimenti nei piani per la ripresa e la resilienza offre agli Stati membri un'occasione unica per intraprendere un percorso di crescita maggiore, parare le vulnerabilità economiche e sociali, migliorare la sostenibilità del debito pubblico e privato, rafforzare la resilienza e accelerare le transizioni verde e digitale, conseguendo nel contempo gli obiettivi dell'Unione. Più recentemente, in risposta alle perturbazioni del mercato energetico provocate dall'invasione russa dell'Ucraina e dalla strumentalizzazione da parte della Russia delle forniture energetiche per fini bellici, la Commissione ha presentato una serie di misure per affrontare il problema dei prezzi elevati dell'energia e garantire la sicurezza dell'approvvigionamento. Ha inoltre avviato una serie di iniziative, tra cui il piano REPowerEU, per affrancare l'Unione dalla dipendenza dai combustibili fossili russi diversificando le forniture energetiche, risparmiando energia e accelerando la transizione verde⁽⁶⁾.

La riforma del quadro deve aiutare gli Stati membri a far fronte alle sfide a lungo termine dell'UE. Le tendenze strutturali a lungo termine rappresentano una sfida significativa per la sostenibilità delle finanze pubbliche e la crescita sostenibile negli Stati membri dell'UE. Tali tendenze includono le sfide demografiche e l'emergenza climatica, che

⁽⁶⁾ Commissione europea (2022), "[REPowerEU: azione europea comune per un'energia più sicura, più sostenibile e a prezzi più accessibili](#)," COM (2022) 108 final dell'8 marzo 2022.

si manifesta in modo sempre più evidente con eventi meteorologici estremi sempre più gravi e frequenti. Per far fronte a tali sfide gli Stati membri dovranno intraprendere ulteriori azioni, tra cui investimenti pubblici per facilitare la duplice transizione verde e digitale e politiche che garantiscano finanze pubbliche sane, anche mediante la riforma dei sistemi pensionistici.

3. Verso un quadro più semplice e più efficace, con una maggiore titolarità

Nella presente sezione sono illustrati gli aspetti principali degli orientamenti della Commissione per la riforma del quadro di governance economica (cfr. figura 2). Le questioni specifiche relative all'istituzione e all'attuazione della riforma del quadro proposta sono discusse in modo più dettagliato nella sezione 4, in cui si esamina anche il quadro destinato agli Stati membri della zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in difficoltà sotto il profilo della stabilità finanziaria.

3.1 Una struttura di governance riveduta, con fulcro maggiormente spostato sul medio termine

Gli orientamenti della Commissione puntano a definire una struttura di sorveglianza macrofinanziaria più semplice e integrata, al fine di garantire la sostenibilità del debito e promuovere una crescita sostenibile e inclusiva. Affinché il quadro sia coerente in tutte le sue componenti e permetta una sorveglianza economica efficace, è necessario precisare gli obiettivi di ciascun filone della sorveglianza, integrare meglio le politiche macroeconomiche e di bilancio e introdurre strumenti per monitorare i progressi e raggiungere nuovi obiettivi. Pertanto, oltre a rivedere il quadro di bilancio dell'UE e la procedura per gli squilibri macroeconomici, in particolare integrando gli obiettivi di bilancio, di riforma e di investimento in un unico piano olistico a medio termine, gli orientamenti della Commissione invitano a creare un nuovo strumento di esecuzione dell'UE per le riforme e gli investimenti. Questo strumento garantirà l'esecuzione degli impegni di riforma e di investimento degli Stati membri, sostenendo un aggiustamento di bilancio più graduale (cfr. la sezione 4.1).

I valori di riferimento del trattato, ovvero un disavanzo del 3 % del PIL e un rapporto debito/PIL del 60 %, rimangono invariati. Questi valori sono stabiliti in un protocollo del trattato; l'obiettivo della revisione è piuttosto quello di assicurare che siano rispettati in maniera più efficace, in particolare grazie al fulcro posto su un percorso adeguato e credibile di riduzione del debito verso il 60 % del PIL, garantendo nel contempo che il quadro di governance economica sia favorevole a una crescita sostenibile e inclusiva.

Figura 2 - Proposta di quadro di bilancio riveduto

Titolarità nazionale integrata nel quadro dell'UE	Semplificazione e perno sui rischi di bilancio	Esecuzione
<p>0. La Commissione propone percorsi di aggiustamento di riferimento.</p> <p>1. Gli Stati membri propongono piani strutturali di bilancio a medio termine.</p> <p>2. Impegno di seguire nei bilanci annuali la traiettoria di bilancio e provvedere a che il debito inizi a convergere verso livelli prudenti entro il periodo di aggiustamento.</p> <p>3. Gli Stati membri possono richiedere un periodo di aggiustamento più lungo, sostenuto da riforme e investimenti.</p> <p>4. Approvazione del piano da parte del Consiglio</p> <p>5. Ruolo più forte delle IFI nazionali</p>	<p>1. Il percorso di spesa netta ancorato alla sostenibilità del debito e adottato dal Consiglio sarà l'indicatore di bilancio unico.</p> <p>2. La sorveglianza e l'esecuzione saranno basate sul rischio.</p> <p>3. Spariscono parametro per la riduzione del debito, parametro per la riduzione del saldo strutturale, procedura per deviazione significativa e matrice degli obblighi.</p>	<p>1. Resta la PDE basata sul disavanzo (soglia del 3 % del PIL).</p> <p>2. La PDE basata sul debito sarà resa operativa e rafforzata in quanto strumento per garantire il rispetto del percorso di spesa netta concordato.</p> <p>3. Il pacchetto di sanzioni finanziarie sarà arricchito con sanzioni più intelligenti.</p> <p>4. Resta la condizionalità macroeconomica.</p>

3.2 Piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine al centro della nuova struttura di governance

I piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine che, in un quadro comune dell'UE, riuniscono gli impegni di bilancio, di riforma e di investimento di ciascuno Stato membro costituirebbero la pietra angolare del quadro riveduto proposto⁽⁷⁾. Ciò garantirebbe coerenza e razionalizzazione dei processi e dei risultati, riconoscendo nel contempo il potenziale impatto positivo delle riforme e degli investimenti sulla sostenibilità di bilancio. Il quadro di bilancio dell'UE riveduto stabilirà gli obblighi di garantire che il rapporto debito/PIL sia avviato su un percorso di riduzione o rimanga a livelli prudenti e che il disavanzo di bilancio sia mantenuto al di sotto del valore di riferimento del 3 % del PIL a medio termine. Gli Stati membri presenteranno piani a medio termine che definiscano le traiettorie di bilancio specifiche per paese, gli investimenti pubblici prioritari e gli impegni di riforma che, insieme, garantiscano una riduzione duratura e graduale del debito e una crescita sostenibile e inclusiva. Tutti gli Stati membri dovranno trattare le priorità indicate nelle raccomandazioni specifiche per paese emesse nel contesto del semestre europeo. I piani a medio termine dovrebbero proporre iniziative in linea con le priorità strategiche dell'UE, derivate direttamente dagli orientamenti dell'UE e dagli obiettivi concordati, che richiedono un intervento politico da parte degli Stati membri. I piani dovrebbero quindi essere coerenti con i piani nazionali per l'energia e il clima (che a loro volta devono essere allineati agli obiettivi della normativa dell'UE sul clima) nonché con le tabelle di marcia nazionali per il decennio digitale. Per la durata del dispositivo per la ripresa e la resilienza saranno resi

⁽⁷⁾ I piani strutturali di bilancio combineranno gli attuali programmi di stabilità e convergenza con i programmi nazionali di riforma.

necessari riferimenti incrociati ai piani per la ripresa e la resilienza al fine di garantire la coerenza delle politiche.

L'approccio a medio termine consentirà di operare una distinzione tra gli Stati membri, nell'ambito di un quadro comune dell'UE riveduto che abbia come base comune la crescita sostenibile e i rischi per la sostenibilità del debito. Tale quadro comune dell'UE sarà determinante per garantire in modo trasparente la parità di trattamento tra gli Stati membri. Il fatto di prendere l'obiettivo della sostenibilità del debito come punto di partenza per la sorveglianza di bilancio dell'UE rispecchia l'obiettivo centrale fissato dal trattato per le regole di bilancio nell'Unione economica e monetaria, che è quello di prevenire i cosiddetti "errori rilevanti" nella conduzione della politica di bilancio, in quanto possono avere effetti di ricaduta negativi su altri Stati membri e sull'Unione valutaria nel suo complesso. L'attuale quadro dell'UE prevede che tutti gli Stati membri compiano sforzi di adeguamento simili, in particolare nel braccio preventivo, a prescindere dal debito e dai rischi di bilancio. Tuttavia il rapporto debito/PIL e l'evoluzione del debito sono notevolmente diversi da uno Stato membro all'altro. Alcuni Stati membri presentano un debito molto elevato, superiore al 90 % del PIL (e in due casi al 150 % del PIL). Altri hanno un debito inferiore al 60 % del PIL. Molti, infine, si trovano in una situazione intermedia, con un debito tra il 60 % e il 90 % del PIL.

Un quadro di sorveglianza basato sul rischio permetterà di adattare il parametro per la riduzione del debito al rapporto debito/PIL specifico del paese, sempre rispettando l'obbligo di mantenere il disavanzo credibilmente al di sotto del 3 % del PIL. L'attuale parametro per la riduzione del debito (la cosiddetta regola dell'1/20) implica, nell'attuale situazione post-COVID di elevati rapporti debito/PIL, uno sforzo di bilancio concentrato nel periodo iniziale troppo impegnativo, che rischia di mettere a repentaglio la crescita ed è prociclico⁽⁸⁾. Si dovrebbe riconoscere che gli Stati membri con debito elevato non possono attenersi all'attuale parametro per la riduzione del debito di 1/20, poiché la riduzione del rapporto debito/PIL a questa velocità avrebbe un impatto molto negativo sulla crescita e quindi sulla sostenibilità stessa del debito. Si propone pertanto di passare a un quadro di sorveglianza maggiormente basato sul rischio, che metta al centro la sostenibilità del debito e che faccia maggiori distinzioni tra i paesi tenendo conto dei relativi problemi di debito pubblico, attenendosi al tempo stesso a un quadro trasparente e comune dell'UE coerente con i valori di riferimento del 3 % del PIL e del 60 % del PIL previsti dal trattato.

I piani nazionali a medio termine dovrebbero garantire un percorso sostenibile di riduzione del debito mediante un consolidamento graduale associato a riforme e investimenti. Gli Stati membri dovrebbero presentare piani strutturali di bilancio a medio termine che garantiscano il mantenimento o la riconduzione del debito su un percorso sostenibile entro la fine del periodo di aggiustamento così come impegni prioritari di investimento pubblico e di riforma. Il quadro esprime la visione che riforme e investimenti non vanno a scapito dell'aggiustamento di bilancio e viceversa. Il miglioramento qualitativo

⁽⁸⁾ Per tale parametro di riferimento, cfr. l'articolo 2, paragrafo 1 bis, del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (GU L 209 del 2.8.1997, pag. 6).

delle finanze pubbliche e la tutela degli investimenti pubblici dovrebbero costituire elementi centrali dei piani strutturali di bilancio a medio termine, alla luce del ruolo essenziale degli investimenti pubblici e delle riforme nel rafforzare la crescita potenziale e nel far fronte alle grandi sfide sistemiche come la transizione verde e la transizione digitale.

Inoltre gli Stati membri saranno in grado di impegnarsi a realizzare una serie di riforme e di investimenti che contribuiscano a portare il debito su un percorso sostenibile e che potrebbero quindi sostenere un periodo di aggiustamento più lungo e un percorso di aggiustamento più graduale. Il percorso di aggiustamento, le riforme e gli investimenti saranno discussi con la Commissione e, una volta valutati positivamente, saranno adottati dal Consiglio. I piani dovranno trovare riscontro nei bilanci nazionali per l'intero periodo di aggiustamento, ferma restando la possibilità per gli Stati membri di rivedere il piano dopo un periodo minimo di quattro anni. Se gli Stati membri lo desiderano, tale periodo minimo di aggiustamento potrebbe essere prolungato per farlo coincidere con la legislatura nazionale. Il piano potrebbe essere rivisto prima in caso di circostanze oggettive che ne rendano impossibile l'attuazione, ma dovrebbe essere sottoposto alla stessa procedura di convalida. Frequenti revisioni minerebbero la credibilità dei piani quali ancora per politiche prudenti.

Un indicatore operativo unico ancorato alla sostenibilità del debito costituirà la base per definire il percorso di aggiustamento di bilancio e per esercitare la sorveglianza di bilancio annuale; in tal modo si semplificherà notevolmente il quadro di bilancio e si aumenterà la trasparenza. L'utilizzo della spesa primaria netta finanziata a livello nazionale, ossia la spesa al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate ed escludendo la spesa per interessi e la spesa ciclica derivante dalla disoccupazione, come indicatore operativo unico per la sorveglianza consentirà il funzionamento degli stabilizzatori automatici, tra cui le fluttuazioni delle entrate e delle spese al di fuori del controllo diretto del governo. Ciò garantirebbe un maggior grado di stabilizzazione macroeconomica. Gli Stati membri potrebbero utilizzare indicatori alternativi ai fini del bilancio nazionale (ad esempio, il saldo strutturale), ma la sorveglianza di bilancio annuale a livello dell'UE verrebbe condotta esclusivamente utilizzando questo indicatore operativo unico e quindi il percorso di spesa. Tale indicatore operativo unico dovrebbe essere definito in modo da garantire la sostenibilità del debito. Il percorso pluriennale di spesa primaria netta concordato dovrebbe garantire che il debito sia avviato o mantenuto su un percorso di riduzione al più tardi entro la fine del periodo di aggiustamento o che rimanga a livelli prudenti, assicurando nel contempo che il disavanzo di bilancio sia mantenuto al di sotto del 3 % del PIL a medio termine⁽⁹⁾.

3.3 Accordo sui piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine

Il piano strutturale nazionale di bilancio a medio termine sarà al centro del patto di stabilità e crescita riformato e sarà proposto dallo Stato membro sulla base di un quadro comune dell'UE. Il quadro comune dell'UE riveduto definirà gli obblighi per garantire che il debito pubblico sia avviato su un percorso di riduzione o rimanga a livelli

⁽⁹⁾ La Commissione utilizzerà il quadro di analisi della sostenibilità del debito, in quanto rappresenta uno strumento analitico ben consolidato per valutare i rischi per la sostenibilità del debito (cfr. riquadro 1).

prudenti e che il disavanzo sia mantenuto al di sotto del 3 % del PIL. Il quadro comune dell'UE stabilirà inoltre i criteri di valutazione delle riforme e degli investimenti alla base di un'eventuale proroga del percorso di aggiustamento. I piani a medio termine degli Stati membri dovranno essere conformi al quadro comune riveduto dell'UE.

Sulla base di una valutazione positiva da parte della Commissione, il Consiglio adotterà il piano strutturale di bilancio a medio termine, compresa la relativa traiettoria di bilancio. La Commissione valuterà il piano rispetto al quadro comune dell'UE riveduto e potrà fornire una valutazione positiva dei piani strutturali di bilancio solo nel caso in cui il debito sia avviato su un percorso di riduzione o rimanga a livelli prudenti e il disavanzo sia mantenuto al di sotto del valore di riferimento del 3 % del PIL a medio termine. Le discussioni multilaterali in seno ai competenti comitati del Consiglio garantiranno trasparenza e assunzione di responsabilità, mediante l'approvazione dell'adeguatezza del piano da parte del Consiglio. Un simile modello rafforzerà la titolarità nazionale e, sulla base di una migliore integrazione nei dibattiti politici nazionali degli obblighi del quadro comune dell'UE riveduto, rafforzerà la sorveglianza di bilancio multilaterale.

3.4 Attuazione del piano nazionale a medio termine e monitoraggio annuale

Per garantire la trasparenza e agevolare il monitoraggio efficace dell'attuazione dei piani strutturali di bilancio a medio termine, gli Stati membri presenteranno relazioni annuali sui progressi compiuti. Oltre alla comunicazione dei dati di bilancio, in tali relazioni sarà descritta in dettaglio l'attuazione delle riforme e degli investimenti previsti dai piani a medio termine⁽¹⁰⁾. Queste costituiranno la base per la sorveglianza annuale da parte della Commissione e del Consiglio, anche per quanto riguarda eventuali decisioni relative all'esecuzione.

Se da un lato si darà più spazio agli Stati membri per la definizione delle rispettive traiettorie di bilancio, dall'altro una più rigorosa esecuzione da parte dell'UE sosterrà la sorveglianza multilaterale. Rispetto al quadro attuale, l'esecuzione sarà potenziata. La procedura per i disavanzi eccessivi (PDE) rimarrà invariata per i casi di inosservanza del valore di riferimento del 3 % del PIL per il disavanzo (la cosiddetta "procedura per i disavanzi eccessivi basata sul disavanzo"). Si tratta di un elemento consolidato della sorveglianza di bilancio dell'UE che si è dimostrato efficace per influenzare il comportamento di bilancio ed è ben compreso dai responsabili delle politiche e dall'opinione pubblica grazie alla sua semplicità. La procedura per i disavanzi eccessivi per l'inosservanza del criterio del debito (la cosiddetta "procedura per i disavanzi eccessivi basata sul debito") verrebbe rafforzata sia per l'attivazione che per l'abrogazione. Si concentrerebbe sugli scostamenti dal percorso di bilancio concordato, per il quale lo Stato membro si è impegnato e che è stato approvato dal Consiglio. Per gli Stati membri con un problema di debito pubblico sostanziale, gli scostamenti dal percorso concordato comporterebbero automaticamente l'avvio di una PDE. Per gli Stati membri con un problema di debito pubblico moderato, gli scostamenti potrebbero portare all'avvio di una PDE se giudicati atti a

⁽¹⁰⁾ Durante il ciclo di vita del dispositivo per la ripresa e la resilienza, saranno prese in considerazione le pertinenti interazioni con i piani per la ripresa e la resilienza.

dar luogo a "errori rilevanti". Sarà ampliata la gamma di sanzioni, ad esempio aggiungendo sanzioni che incidono sulla reputazione (cfr. la sezione 4.2).

Sarà creato un nuovo strumento per garantire l'attuazione degli impegni di riforma e di investimento. In base alla riforma proposta, gli Stati membri potranno richiedere un percorso di aggiustamento più graduale, proponendo una serie specifica di riforme e investimenti prioritari che favoriscano una crescita sostenibile a lungo termine e, quindi, contribuiscano a migliorare le dinamiche del debito (cfr. la sezione 4.1). In caso di mancata attuazione di tali impegni, un nuovo strumento di esecuzione porterebbe a una revisione del percorso di aggiustamento verso un percorso più rigoroso⁽¹¹⁾. A causa del particolare rischio di effetti di ricaduta negativi all'interno di un'unione monetaria, sarà possibile applicare sanzioni finanziarie per i paesi della zona euro in caso di mancata attuazione.

I quadri e i processi nazionali aiuterebbero a raggiungere gli obiettivi del piano strutturale di bilancio a medio termine. Istituzioni di bilancio indipendenti svolgeranno un ruolo importante in ogni Stato membro, valutando le ipotesi alla base dei piani, valutando l'adeguatezza dei piani rispetto alla sostenibilità del debito e agli obiettivi di medio termine specifici per paese e monitorando la conformità con il piano. Ciò implicherà il miglioramento dell'assetto e delle prestazioni delle istituzioni di bilancio indipendenti. Ne deriverà un maggiore dibattito a livello nazionale e quindi un maggior grado di adesione politica e di titolarità del piano a medio termine. In tale contesto la Commissione riconsidererà il mandato e il ruolo del Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche.

3.5 Un quadro più efficace per individuare e correggere gli squilibri macroeconomici

La pietra angolare degli orientamenti della Commissione relativi alla procedura per gli squilibri macroeconomici sarà costituita dal dialogo rafforzato con gli Stati membri per ottenere una migliore attuazione attraverso la titolarità e l'impegno. Si otterrebbe una maggiore titolarità da parte degli Stati membri grazie a un'intesa tra Stati membri e Commissione sui problemi individuati nell'ambito della procedura per gli squilibri macroeconomici e sulle politiche necessarie per affrontarli. Ne conseguirebbe un dialogo da cui derivi l'impegno degli Stati membri a inserire nei rispettivi piani strutturali di bilancio a medio termine le riforme e gli investimenti necessari per prevenire o correggere gli squilibri macroeconomici.

In un contesto macroeconomico caratterizzato da nuovi rischi, il ruolo preventivo della procedura per gli squilibri macroeconomici dovrà essere rafforzato. Sia il primo vaglio degli squilibri figurante nella relazione sul meccanismo di allerta sia la valutazione dell'effettiva esistenza degli squilibri nell'ambito degli esami approfonditi saranno caratterizzati da una visione maggiormente prospettica al fine di individuare e sanare precocemente gli squilibri emergenti. Ciò potrebbe comportare la preparazione di un maggior numero di esami approfonditi quando le variabili legate ai flussi mostrano tendenze sfavorevoli che indicano rischi elevati di accumulo di squilibri. Potrebbe anche portare a

⁽¹¹⁾ Si dovranno elaborare le modalità esatte e la base giuridica di tale strumento.

esami approfonditi che giungono più frequentemente alla conclusione che non esistono squilibri.

Basando la valutazione degli squilibri maggiormente sull'evoluzione dei rischi e sull'attuazione delle politiche, la riforma ridurrà l'inerzia che ha caratterizzato la procedura per gli squilibri macroeconomici. Ciò implica che, nel valutare se gli squilibri siano stati corretti, si attribuisca un peso maggiore all'andamento tendenziale che si prevede duri nel tempo e alle politiche attuate per correggere gli squilibri macroeconomici. Questo approccio porterà ad un allentamento della procedura per gli squilibri macroeconomici per gli Stati membri in cui siano in atto politiche per intervenire sugli squilibri e siano continuamente corretti gli squilibri di stock.

Infine la riforma si prefigge una procedura per gli squilibri macroeconomici chiaramente incentrata sulle criticità macroeconomiche che interessano gli Stati membri e, al tempo stesso, dà maggiore visibilità alle dimensioni UE e zona euro degli squilibri. Si potranno così evidenziare sia le vulnerabilità che probabilmente inciderebbero sull'UE e sulla zona euro sia il rispettivo contributo dei vari Stati membri a tali vulnerabilità. Si contribuirà così a internalizzare gli effetti di ricaduta e ad alimentare le raccomandazioni per la zona euro.

Per sfruttare appieno le sinergie tra la procedura per gli squilibri macroeconomici e il quadro di bilancio, il riesame prevede diversi collegamenti. In primo luogo, per gli Stati membri per i quali sono stati individuati squilibri, i piani strutturali di bilancio a medio termine comprenderanno anche le riforme e gli investimenti per correggerli. In secondo luogo, se non sono attuati le riforme e gli investimenti che rilevano ai fini della procedura per gli squilibri macroeconomici e che sono alla base di un periodo di aggiustamento più lungo, si potrà prendere in considerazione l'avvio della procedura per gli squilibri eccessivi per i paesi che li presentano. Infine, in caso di avvio di una procedura per gli squilibri eccessivi, allo Stato membro sarà chiesto di presentare un piano strutturale di bilancio riveduto, che fungerà quindi da piano d'azione correttivo attualmente previsto dal diritto dell'UE⁽¹²⁾.

4. Come funzionerà in pratica il quadro di governance economica riveduto?

Prendendo le mosse dalle riforme esposte a grandi linee nella sezione precedente, la presente sezione tratta alcune questioni specifiche relative al funzionamento del quadro di bilancio comune dell'UE riveduto. Tali questioni riguardano: la definizione e l'accordo sui piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine; la valutazione della conformità dei risultati di bilancio rispetto al percorso di spesa approvato; l'individuazione e il monitoraggio della correzione degli squilibri macroeconomici. La sezione riguarda anche il quadro che regola l'assistenza finanziaria, ossia il quadro per gli Stati membri della zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la stabilità finanziaria.

⁽¹²⁾ Per il piano d'azione correttivo, cfr. l'articolo 8 del regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici (GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25).

4.1 Come definire e concordare il piano?

Presentazione, valutazione, approvazione e revisione del piano strutturale nazionale di bilancio a medio termine

Nell'ambito del quadro comune, la Commissione proporrà agli Stati membri con un problema di debito pubblico sostanziale o moderato un percorso di aggiustamento pluriennale di riferimento in termini di spesa primaria netta della durata di almeno quattro anni. Il percorso di aggiustamento di riferimento sarà ancorato alla sostenibilità del debito, il che significa che per gli Stati membri con un problema di debito pubblico sostanziale o moderato esso garantirà che, anche in assenza di ulteriori misure di bilancio, il debito rimanga su un percorso di riduzione plausibile dopo il periodo di aggiustamento di bilancio e che il disavanzo sia mantenuto al di sotto della soglia del 3 % del PIL (cfr. il riquadro 1 per maggiori dettagli). Per ogni Stato membro, il percorso di spesa pluriennale che porterebbe il debito su una traiettoria discendente potrà quindi essere tradotto nel livello corrispondente del saldo primario strutturale da raggiungere al termine del periodo di quattro anni. La Commissione renderà pubblici l'analisi della sostenibilità del debito⁽¹³⁾, il percorso di aggiustamento pluriennale di riferimento e il livello corrispondente del saldo primario strutturale alla fine del periodo di aggiustamento di quattro anni. Tali elementi costituiranno un riferimento comune per la valutazione dei piani proposti dagli Stati membri.

Nel proporre il percorso di aggiustamento di riferimento che copra almeno quattro anni, la Commissione applicherà il seguente quadro comune.

- Per gli Stati membri con un problema di debito pubblico sostanziale, il percorso di spesa netta di riferimento dovrebbe far sì che, entro l'orizzonte del piano (4 anni), i) la traiettoria del debito decennale a politiche invariate sia su un percorso plausibile e in continuo calo e ii) il disavanzo sia mantenuto al di sotto del valore di riferimento del 3 % del PIL a politiche invariate nello stesso periodo di 10 anni.
- Per gli Stati membri con un problema di debito pubblico moderato, il percorso di spesa netta di riferimento dovrebbe far sì che i) trascorsi al massimo tre anni dall'orizzonte del piano, la traiettoria del debito decennale a politiche invariate sia su un percorso plausibile e in continuo calo e che ii) entro l'orizzonte del piano il disavanzo sia mantenuto al di sotto del valore di riferimento del 3 % del PIL a politiche invariate nello stesso periodo di 10 anni.

Per valutare la plausibilità, la Commissione si servirà di prove di stress e analisi stocastica, simulando shock comuni relativi ai tassi di interesse a breve e a lungo termine, alla crescita del PIL nominale, al saldo di bilancio primario e ai tassi di cambio nominali. L'analisi sarà resa pubblica insieme al percorso della spesa netta di riferimento. La Commissione metterà a disposizione la metodologia e i dati sottostanti.

Nel valutare il piano la Commissione giudicherà se sia credibilmente garantito il mantenimento del disavanzo al di sotto del 3 % del PIL in un periodo di 10 anni.

⁽¹³⁾ L'analisi della sostenibilità del debito fungerà da strumento di valutazione del rischio solo in fase di elaborazione dei piani e non di attuazione.

Per gli Stati membri con un problema di debito pubblico modesto, il disavanzo dovrebbe essere mantenuto al di sotto di tale valore di riferimento a politiche invariate su un periodo di 10 anni, trascorsi al massimo tre anni dell'orizzonte temporale del piano.

Nella fase successiva, ogni Stato membro presenterà un piano strutturale di bilancio a medio termine sottoposto alla valutazione della Commissione e all'approvazione del Consiglio. I piani dovranno indicare il percorso di bilancio a medio termine e gli impegni in materia di riforme e investimenti. Il percorso di aggiustamento di bilancio sarà fissato in termini di spesa primaria netta, vale a dire spesa al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate ed escluse la spesa per interessi e la spesa ciclica per la disoccupazione. Il percorso di bilancio a medio termine si tradurrà in corrispondenti massimali di spesa annui. Per gli Stati membri per i quali sono stati individuati squilibri nell'ambito della procedura per gli squilibri macroeconomici, i piani comprenderanno anche riforme e investimenti per correggerli. La presentazione del piano a medio termine sarà preceduta da un dialogo tecnico approfondito con la Commissione, la quale valuterà il piano a medio termine in modo integrato, tenendo conto delle interazioni tra la traiettoria di bilancio, le riforme e gli investimenti. La Commissione effettuerà la valutazione sulla base di un quadro di valutazione comune dell'UE e di metodologie trasparenti, riservandosi la possibilità di chiedere informazioni supplementari o di richiedere un piano riveduto.

Lo Stato membro potrà richiedere e ottenere una proroga del periodo di aggiustamento pari a un massimo di tre anni, a condizione che il piano sia sorretto da una serie di riforme e investimenti a supporto della crescita sostenibile e della sostenibilità del debito. Gli Stati membri potranno proporre un percorso di aggiustamento più graduale, a condizione che sia sorretto da una serie di impegni prioritari di riforma e di investimento. Gli impegni saranno valutati utilizzando un quadro di valutazione comune dell'UE (cfr. sottosezione seguente). Dovranno favorire la sostenibilità del debito e rispondere alle priorità e agli obiettivi comuni dell'UE, oltre a garantire che il piano strutturale nazionale di bilancio risponda a tutte le raccomandazioni specifiche per paese o a un loro sottoinsieme significativo. Per la durata del dispositivo per la ripresa e la resilienza si terrà conto degli investimenti e delle riforme pertinenti dei piani per la ripresa e la resilienza.

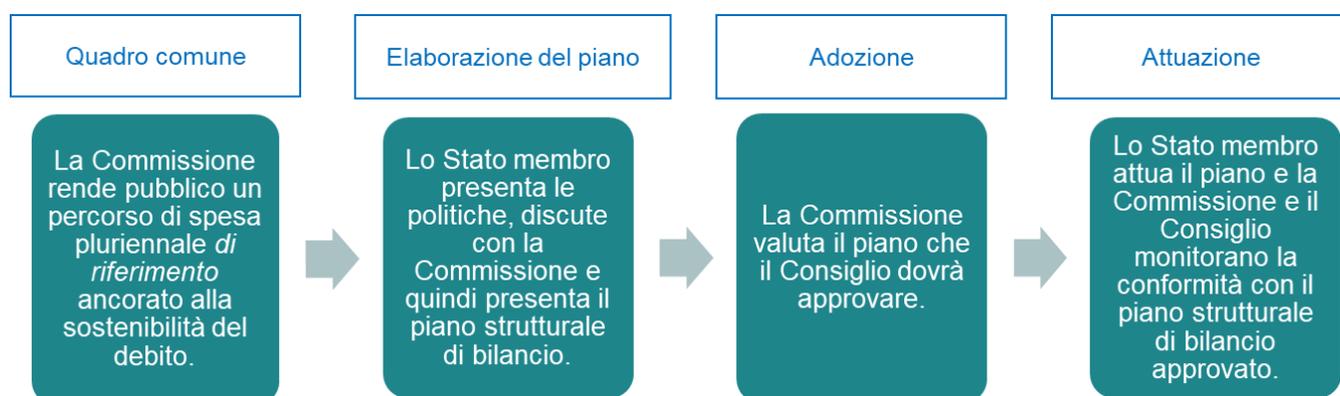
Il passo successivo sarà l'adozione da parte del Consiglio subordinatamente alla valutazione della Commissione. Dopo che il piano a medio termine sarà stato valutato dalla Commissione sulla base di un quadro di valutazione comune, il Consiglio lo adotterà oppure raccomanderà che lo Stato membro presenti un piano modificato. Qualora non vi sia accordo tra lo Stato membro e la Commissione, ai fini della sorveglianza di bilancio e della verifica del rispetto delle relative norme la Commissione e il Consiglio utilizzeranno il percorso di spesa netta pluriennale di riferimento.

Come ultimo passo lo Stato membro attuerà il piano che sarà sottoposto al monitoraggio annuale della Commissione e del Consiglio nell'ambito del semestre europeo. Il piano nazionale approvato dal Consiglio vincolerà i bilanci annuali nazionali per un periodo non inferiore a quattro anni. La traiettoria di bilancio concordata potrà essere riveduta prima di tale periodo solo in caso di circostanze oggettive che rendano impraticabile

l'attuazione del piano. Qualsiasi revisione proposta dallo Stato membro dovrà essere valutata dalla Commissione e adottata dal Consiglio, come nel caso del piano stesso.

Per gli Stati membri che risultano essere in una situazione di squilibri macroeconomici quando il piano a medio termine è già in atto, il piano non sarà, di norma, riaperto per integrarvi l'approccio strategico atto a sanare tali squilibri. Sarà avviato un dialogo politico con lo Stato membro per individuare le misure necessarie per sanare gli squilibri, che saranno comunicate per lettera dallo Stato membro e saranno infine integrate nel piano a medio termine al momento dell'aggiornamento, sulla base del processo di valutazione e approvazione di cui sopra (riquadro 2).

Figura 3 - Panoramica del processo



Quadro di valutazione comune per il piano a medio termine

Nella fase di elaborazione la Commissione valuterà se il percorso pluriennale di aggiustamento di bilancio proposto dagli Stati membri sia coerente con la garanzia che il debito sia avviato o mantenuto su un percorso di riduzione al più tardi entro la fine del periodo di aggiustamento o che rimanga a livelli prudenti e che il disavanzo sia mantenuto al di sotto del 3 % del PIL a medio termine. Il percorso di aggiustamento di riferimento fungerà da base comune per la discussione e la valutazione dei piani da parte della Commissione. Il percorso di aggiustamento di riferimento dovrà garantire il mantenimento del disavanzo al di sotto del valore di riferimento del 3 % del PIL a medio termine. Per gli Stati membri per i quali al momento della presentazione del piano è già in corso una procedura per i disavanzi eccessivi, la Commissione valuterà se il piano sia conforme alle pertinenti raccomandazioni e decisioni del Consiglio.

Se uno Stato membro ha richiesto una proroga del periodo di aggiustamento di un massimo di tre anni, la richiesta sarà valutata positivamente nel caso in cui il percorso di aggiustamento di maggiore durata sia supportato da impegni di riforma e di investimento adeguati e definiti nei tempi. Gli Stati membri dovranno fornire una documentazione approfondita e trasparente, con un'analisi quantitativa dei costi a breve termine, se presenti, e dell'incidenza a medio termine sul bilancio e sulla crescita potenziale

degli impegni di riforma e di investimento. Nell'esaminare la richiesta la Commissione valuterebbe l'insieme degli impegni in materia di riforme e investimenti proposti dagli Stati membri alla luce dei criteri seguenti. Gli impegni dovrebbero:

- promuovere la crescita e favorire la sostenibilità di bilancio;
- riguardare le priorità comuni dell'UE, compresi i piani nazionali per l'energia e il clima (allineati agli obiettivi della normativa europea sul clima), le tabelle di marcia nazionali per il decennio digitale⁽¹⁴⁾ e l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, nonché assicurare che il piano strutturale di bilancio risponda a tutte le raccomandazioni specifiche per paese o a un loro sottoinsieme significativo, comprese, se del caso, le raccomandazioni formulate nell'ambito della procedura per gli squilibri macroeconomici;
- essere sufficientemente dettagliati, anticipati, temporalmente definiti e verificabili;
- garantire che le priorità di investimento specifiche per paese possano essere coperte senza comportare tagli negli investimenti in altri settori nell'arco del periodo di programmazione.

Subordinatamente alla valutazione positiva della Commissione, il Consiglio adotterà il percorso di aggiustamento prorogato e gli impegni di riforma e di investimento che lo sostengono.

Nella pratica, per la formulazione del piano a medio termine dello Stato membro e per la valutazione della Commissione saranno importanti le specifiche tecniche seguenti.

- Il piano dovrà esporre ipotesi e proiezioni della traiettoria delle pertinenti variabili macrofinanziarie, coprendo il percorso macroeconomico e di bilancio per il periodo di aggiustamento contemplato dal piano e la successiva proroga a politiche invariate delle proiezioni per i 10 anni successivi. Le proiezioni del debito a politiche invariate da inserire nel piano dovrebbero essere coerenti con le proiezioni comparabili della Commissione (cfr. il riquadro 1 per maggiori dettagli).
- Il piano di uno Stato membro che richiede un periodo di aggiustamento più lungo dovrà includere una documentazione approfondita e trasparente, che fornisca le prove del modo in cui l'insieme degli impegni in materia di riforme e investimenti favorisca la crescita sostenibile e la sostenibilità di bilancio, nonché un'analisi quantitativa dell'impatto a medio termine sul bilancio e sulla crescita potenziale dell'insieme delle riforme e degli investimenti che sostengono il periodo di aggiustamento più lungo.
- Il piano includerà le previste spese finanziate dalle sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza, dai fondi della politica di coesione e da altri trasferimenti dell'UE. Dovranno essere stabiliti successivamente gli altri obblighi in materia di dati e relazioni, sia per il piano a medio termine stesso che per la relazione annuale sui

⁽¹⁴⁾ Presentate, conformemente all'articolo 7 della decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma strategico per il 2030 del decennio digitale, nove mesi dopo la sua entrata in vigore (prevista per gennaio 2023).

progressi compiuti, partendo dagli attuali obblighi per i programmi di stabilità e convergenza e i programmi nazionali di riforma, ma con un orizzonte più lontano.

- Il percorso pluriennale di spesa primaria netta concordato si tradurrà in massimali annui di spesa nel periodo di aggiustamento da rispettare in relazione alla spesa finanziata a livello nazionale, mentre il piano includerà la prevista spesa finanziata dal dispositivo per la ripresa e la resilienza, dai fondi della politica di coesione e da altri trasferimenti dell'UE. Il percorso sarà impostato in modo da garantire che una parte significativa delle esigenze di consolidamento sia soddisfatta entro il periodo di aggiustamento e non lasciata ai governi futuri. La sorveglianza di bilancio annuale e infra-annuale monitorerà gli sviluppi della spesa per evitare che piccoli scostamenti annuali portino cumulativamente a grandi deviazioni dal percorso.

4.2 In che modo valutare la conformità dei risultati strutturali di bilancio?

Principi per la valutazione della conformità

L'attuazione dei piani strutturali di bilancio a medio termine sarà monitorata rispetto al percorso pluriennale concordato di spesa primaria netta approvato dal Consiglio.

Mentre il monitoraggio e l'esecuzione continueranno a basarsi sul ciclo di sorveglianza annuale e infra-annuale, con un ruolo particolare per le relazioni annuali, l'elemento di maggior rilievo della sorveglianza sarà la garanzia del rispetto del piano a medio termine. La spesa finanziata a livello nazionale dovrà rimanere all'interno del percorso pluriennale di spesa primaria netta concordato. Poiché l'utilizzo della spesa primaria netta come indicatore operativo unico per la sorveglianza consentirà il funzionamento degli stabilizzatori automatici, non sarà giustificata alcuna deviazione dal percorso a causa delle condizioni cicliche (in quanto ciò comporterebbe il rischio di un'applicazione asimmetrica nei periodi di congiuntura sfavorevole, minando così l'aggiustamento e la sostenibilità del debito). Allo stesso modo, mentre gli Stati membri rimarranno liberi di intraprendere ulteriori riforme o investimenti, le nuove iniziative politiche non implicheranno una riapertura del percorso pluriennale di spesa primaria netta concordato.

Sono necessarie solide clausole di salvaguardia per far fronte a situazioni eccezionali in cui non è realisticamente possibile rispettare il percorso di aggiustamento approvato. Il rispetto rigoroso del percorso pluriennale di spesa primaria netta concordato consentirà alla politica di bilancio di essere anticiclica, costituendo riserve di bilancio nei periodi di congiuntura favorevole e consentendo la risposta politica necessaria nei periodi di congiuntura sfavorevole⁽¹⁵⁾. Sarà comunque mantenuta una clausola di salvaguardia generale, che consenta una deviazione temporanea dal percorso di bilancio, per gestire una grave recessione economica in caso di gravi shock per la zona euro o per l'UE nel suo complesso. Una clausola per circostanze eccezionali, che esulano dal controllo del governo e che hanno

⁽¹⁵⁾ La complementarità tra il rispetto della politica di bilancio basata su regole e la necessità di coordinamento per far fronte a situazioni eccezionali è stata riconosciuta nei criteri di ammissibilità per l'attivazione del Transmission Protection Instrument (TPI) della BCE, in quanto la conformità degli Stati membri al quadro di bilancio dell'UE è uno dei criteri che il Consiglio direttivo della BCE deve considerare per decidere se attivare il TPI.

pesanti ripercussioni sulle finanze pubbliche di un singolo Stato membro, permetterà inoltre deviazioni temporanee dal percorso di bilancio a medio termine. A tal fine la dimensione complessiva dello shock dovrà superare un intervallo "normale" (ad esempio, i costi delle calamità naturali dovrebbero essere anticipati entro determinati limiti). L'attivazione e l'estensione delle clausole generali e specifiche per paese richiederanno il consenso del Consiglio.

Per accrescere la titolarità e la trasparenza a livello nazionale, istituzioni di bilancio indipendenti potranno svolgere un ruolo nel monitoraggio dell'osservanza dei piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine a sostegno dei governi nazionali. Le istituzioni di bilancio indipendenti potranno fornire una valutazione ex ante dell'adeguatezza dei piani e delle previsioni sottostanti, che aiuterà il governo nazionale nella fase di elaborazione. Si accrescerebbe così la titolarità dei piani a livello nazionale e si rafforzerebbe la trasparenza prima dell'approvazione del piano a livello dell'UE. Le istituzioni di bilancio indipendenti potranno inoltre rafforzare l'esecuzione a livello nazionale, avendo la responsabilità di fornire una valutazione della conformità ex post dei risultati di bilancio rispetto al percorso pluriennale di spesa primaria netta concordato e, se del caso, una valutazione della validità delle spiegazioni relative alle deviazioni dal percorso. La Commissione e il Consiglio, responsabili della sorveglianza dell'UE, potranno prendere in considerazione la valutazione delle istituzioni di bilancio indipendenti ma manterranno necessariamente il potere di proporre e adottare la decisione finale.

Controllo dell'osservanza del percorso di bilancio a medio termine e avvio della procedura per i disavanzi eccessivi

Un controllo ex post maggiore sarà la necessaria contropartita di un quadro di sorveglianza basato sul rischio che offre un margine di manovra più ampio agli Stati membri per definire i rispettivi percorsi di aggiustamento. Conformità e esecuzione saranno valutate continuamente, in particolare sulla base delle relazioni annuali sui progressi compiuti e delle comunicazioni dei dati relativi alla PDE. Per gli Stati membri della zona euro, in autunno la Commissione valuterà anche la conformità dei documenti programmatici di bilancio rispetto al percorso pluriennale di spesa primaria netta concordato. Non sarà più necessario formulare raccomandazioni di bilancio annuali per gli Stati membri che rispettano i piani a medio termine. Allo stesso tempo, la Commissione/il Consiglio potranno formulare raccomandazioni con avvertimenti preventivi prima che siano riunite le condizioni per l'avvio di una PDE, vale a dire nel caso in cui si ravvisino forti rischi di superamento della soglia del 3 % del PIL o in caso di deviazioni dal percorso pluriennale di spesa primaria netta concordato che non portino all'avvio di una procedura per i disavanzi eccessivi.

La procedura per i disavanzi eccessivi basata sul disavanzo sarà mantenuta, mentre quella basata sul debito sarà rafforzata e diverrà uno strumento chiave per imporre il rispetto continuo del percorso pluriennale di spesa primaria netta concordato. Le regole vigenti per l'avvio e la chiusura di una procedura per i disavanzi eccessivi basata sul disavanzo rimarrebbero invariate. Il processo di avvio di una procedura per i disavanzi eccessivi basata sul debito secondo le regole riformate si attiverà quando uno Stato membro

con un debito superiore al 60 % del PIL si discosta dal percorso pluriennale di spesa primaria netta concordato, definito nel piano di bilancio a medio termine approvato dal Consiglio. In tal caso, è previsto che la Commissione elabori una "relazione a norma dell'articolo 126, paragrafo 3" che valuti i fattori significativi, come previsto dal trattato. Per uno Stato membro con un problema di debito pubblico sostanziale, uno scostamento dal percorso concordato comporterà automaticamente l'avvio della PDE. In linea di principio, il percorso previsto dalla PDE sarà quello originariamente approvato dal Consiglio. Nel caso in cui tale percorso originale non sia più fattibile, a causa di circostanze oggettive, la Commissione potrà proporre al Consiglio un percorso modificato nell'ambito della PDE. In caso di mancata attuazione delle riforme e degli investimenti alla base di un percorso di aggiustamento più graduale, un nuovo strumento di esecuzione porterà a una revisione del percorso di aggiustamento in senso più restrittivo. La Commissione utilizzerà per ogni Stato membro conti figurativi di controllo al fine di tenere traccia delle deviazioni cumulative dal percorso pluriennale di spesa primaria netta concordato nel tempo. Ciò consentirà di rafforzare la memoria a medio termine del sistema e di evitare che lievi deviazioni finiscano per sommarsi a deviazioni importanti.

I meccanismi esecutivi saranno rafforzati.

- L'uso effettivo delle *sanzioni finanziarie* diverrà possibile grazie alla riduzione degli importi.
- Saranno inasprite le *sanzioni che incidono sulla reputazione*. Ad esempio, i ministeri degli Stati membri oggetto di una PDE potranno essere chiamati a presentare al Parlamento europeo le misure adottate al fine di ottemperare alle raccomandazioni della PDE.
- La *condizionalità macroeconomica* esistente per i fondi strutturali e per il dispositivo per la ripresa e la resilienza sarà applicata in uno spirito analogo. Il finanziamento dell'UE potrà essere sospeso anche nel caso in cui gli Stati membri non siano intervenuti effettivamente per correggere il disavanzo eccessivo.

Per l'abrogazione delle procedure per i disavanzi eccessivi sarà necessario soddisfare condizioni chiare. Affinché sia decisa l'abrogazione il disavanzo dovrà rimanere credibilmente al di sotto del 3 % del PIL (in linea con le disposizioni attuali) e, per le procedure per i disavanzi eccessivi basate sul debito, lo Stato membro dovrà dimostrare una conformità duratura, nell'arco di tre anni, con il percorso pluriennale di spesa primaria netta concordato, provvedendo a che il debito sia credibilmente su una traiettoria discendente alla fine del periodo di aggiustamento.

Controllo dell'osservanza degli impegni di riforma e di investimento

Il rispetto degli impegni di riforma e di investimento approvati, a sostegno di un percorso di bilancio più graduale, sarà monitorato annualmente nel contesto del semestre europeo. Ai fini di un monitoraggio adeguato, il piano nazionale a medio termine dovrà contenere dettagli sufficienti e un calendario di attuazione degli impegni di riforma e di investimento. Gli Stati membri riferiranno sui progressi compiuti nell'attuazione di tali

impegni nelle relazioni annuali sullo stato dei lavori e riferiranno in merito alle azioni politiche intraprese per dare seguito alle raccomandazioni specifiche per paese.

Sarà creato un nuovo strumento per far rispettare gli impegni di riforma e di investimento a sostegno di un percorso di aggiustamento più graduale. Se uno Stato membro non attuerà gli impegni di riforma e di investimento, lo strumento conferirà all'UE il potere di chiedere un percorso pluriennale di spesa primaria netta riveduto (in senso più restrittivo, pur garantendo un'elevata qualità delle finanze pubbliche) e (per gli Stati membri della zona euro) anche di imporre sanzioni finanziarie.

4.3 Come individuare e valutare meglio l'evoluzione degli squilibri macroeconomici?

La pietra angolare della riforma della procedura per gli squilibri macroeconomici sarà la determinazione congiunta di una strategia politica per sanare gli squilibri attraverso un dialogo e un impegno rafforzati.

- Analogamente al percorso di aggiustamento di bilancio, l'approccio strategico per prevenire e correggere gli squilibri macroeconomici si baserà su una *maggior titolarità*, in esito a un dialogo con la Commissione sulla base degli esami approfonditi e, se del caso, delle raccomandazioni specifiche per paese. Ciò porterà a impegni nell'ambito del piano strutturale di bilancio a medio termine, la cui attuazione sarà presa in considerazione nell'analisi dell'evoluzione degli squilibri.
- Come per la sorveglianza di bilancio, anche per la procedura per gli squilibri macroeconomici sarà previsto un *processo di monitoraggio e di esecuzione rafforzato*. La procedura per gli squilibri eccessivi rimarrà quindi lo strumento per imporre un'azione politica negli Stati membri con squilibri macroeconomici eccessivi, compresi squilibri che mettono o rischiano di mettere a repentaglio il corretto funzionamento dell'Unione economica e monetaria, quando tali Stati membri non intraprendono un'azione politica adeguata.
- Per garantire la coerenza generale con gli impegni assunti nell'ambito del piano strutturale di bilancio a medio termine, la procedura per gli squilibri eccessivi, qualora sia avviata, comporterà la *riapertura del piano strutturale di bilancio sulla base di un piano riveduto presentato dallo Stato membro, che fungerebbe da piano d'azione correttivo nell'ambito della procedura per gli squilibri eccessivi*. Un simile piano unico consentirà un processo di monitoraggio macrofinanziario più coerente e integrato.
- Per rafforzare *la centralità degli aspetti macroeconomici e la dimensione UE/zona euro*, il quadro di valutazione della procedura per gli squilibri macroeconomici sarà integrato includendo per tutti gli indicatori valori per l'UE e la zona euro. Le sfide sistemiche, in particolare quelle legate ai cambiamenti climatici, all'ambiente e alla transizione energetica, saranno affrontate nel contesto del semestre europeo e, quando hanno un chiaro legame con gli squilibri macroeconomici, richiamate nella relazione sul meccanismo di allerta e negli esami approfonditi.

- Per consentire un *rilevamento del rischio precoce e maggiormente prospettico*, la procedura per gli squilibri macroeconomici riformata deve prestare maggiore attenzione alle variabili legate ai flussi, in tutte le fasi principali della sorveglianza della procedura stessa. La relazione sul meccanismo di allerta porrà maggiore enfasi sulle proiezioni relative all'eventuale proseguimento delle tendenze e sull'impatto atteso negli Stati membri scelti per un esame approfondito. Ciò consentirà di effettuare esami approfonditi più frequenti qualora si osservino andamenti tendenziali sfavorevoli anche se non rispecchiati completamente in squilibri di stock. La valutazione circa l'esistenza di squilibri rimarrà basata sui tre criteri di gravità, evoluzione e risposta politica. Tuttavia i criteri di evoluzione e di risposta politica dello Stato membro avranno un peso maggiore nella valutazione. Questo contribuirà a ridurre l'inerzia percepita attorno alla classificazione degli squilibri.
- Per incrementare il dinamismo, *l'allentamento della procedura per gli squilibri macroeconomici per gli Stati membri ad essa sottoposti si baserà su criteri chiari*. Tra tali criteri potrebbero figurare la riduzione degli squilibri per almeno due anni e il fatto che i flussi confermino la previsione di un percorso di riduzione sufficiente; secondo le previsioni i miglioramenti dovranno essere continuativi e gli impegni politici, compresi quelli specificati nel piano strutturale di bilancio nazionale, dovranno essere attuati. Potranno essere preparati esami approfonditi più brevi quando gli squilibri sono in via di correzione, mentre le relazioni complete saranno previste di norma ogni tre anni, a meno che la Commissione non ravvisi nel frattempo la necessità di un'analisi di questo tipo.

4.4 Sorveglianza post-programma mirata e semplificata

Il riesame della governance economica ha comportato anche una valutazione della sorveglianza post-programma. Secondo la comunicazione di febbraio 2020, il quadro per la sorveglianza degli Stati membri che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la stabilità finanziaria ha portato a una serie di miglioramenti e ha in generale funzionato bene. Ciononostante sono state sottolineate l'importanza di mantenere un'adeguata titolarità nazionale dei programmi e la persistenza di problemi di trasparenza e responsabilità⁽¹⁶⁾.

Dovrebbe essere preservata la flessibilità della sorveglianza rafforzata come strumento di risoluzione delle crisi. La sorveglianza rafforzata, alla quale si è fatto ricorso con successo al termine del programma di aggiustamento macroeconomico per la Grecia, dal 2018 al 2022, ha dimostrato di essere uno strumento flessibile. Ha permesso un seguito efficace degli impegni di riforma, consentendo una successiva transizione verso la sorveglianza post-programma. Altrettanto importante rimane tuttavia il valore della sorveglianza rafforzata come misura di intervento precoce per evitare che la situazione in uno Stato membro della

⁽¹⁶⁾ Da allora la Corte dei conti europea ha rilevato che, sebbene la sorveglianza post-programma fosse uno strumento appropriato, la sua efficienza era ostacolata da obiettivi poco chiari, dalla scarsa semplicità e dal fatto di non essere sufficientemente mirata all'attuazione, e ha formulato diverse raccomandazioni alla Commissione affinché prendesse in considerazione la possibilità di colmare tali carenze nel contesto del riesame della governance economica.

zona euro si deteriora al punto da richiedere un programma di aggiustamento macroeconomico.

La sorveglianza post-programma dovrà avere obiettivi chiari e la sua intensità dovrà essere correlata a tali obiettivi. La sorveglianza post-programma si concentrerà: i) sulla valutazione della capacità di rimborso tenendo conto della situazione economica, di bilancio e finanziaria; ii) sul monitoraggio dell'attuazione delle riforme avviate nell'ambito del programma di aggiustamento e incomplete; e iii) sulla valutazione della necessità di misure correttive in caso di incertezza quanto alla capacità di rimborso o alla continuità dell'accesso al mercato. L'intensità della sorveglianza post-programma cambierà nel tempo in funzione delle mutate priorità e della valutazione dei rischi. Mentre nei primi anni sarà più intensa, in quanto dovrà anche monitorare l'attuazione delle riforme incomplete avviate nell'ambito del programma di aggiustamento, nel tempo, con l'attuazione delle riforme, tale elemento si ridurrà. Pertanto, in tempi "ordinari" la sorveglianza post-programma si concentrerà sulla valutazione della capacità di rimborso tenendo conto della situazione economica, di bilancio e finanziaria e potrà essere semplificata laddove i rischi inerenti al rimborso siano giudicati bassi, anche attraverso una migliore integrazione con altri strumenti di sorveglianza. Qualora la situazione economica, di bilancio e finanziaria si deteriora, tale approccio consentirà di incrementare nuovamente l'intensità della sorveglianza post-programma, che si occuperà di valutare la necessità di misure correttive.

5. Conclusioni

La presente comunicazione delinea le caratteristiche principali di un quadro di governance economica dell'UE riformato. I principali elementi delineati nella presente comunicazione rispondono alla necessità di un quadro riformato all'altezza delle sfide di questo decennio. Il finanziamento necessario per una transizione giusta verso un'economia verde e digitale, neutrale dal punto di vista climatico e un rapporto debito/PIL più elevato richiedono regole di bilancio che consentano investimenti strategici, salvaguardando nel contempo la sostenibilità di bilancio.

Un rapido accordo sulla revisione delle regole di bilancio dell'UE e di altri elementi del quadro di governance economica è una priorità urgente nella congiuntura critica in cui si trova attualmente l'economia europea. Gli Stati membri e la Commissione dovrebbero raggiungere un consenso sulla riforma del quadro di governance economica prima delle procedure di bilancio degli Stati membri per il 2024. Alla luce delle crescenti sfide cui l'UE si trova a far fronte, sono necessari un forte coordinamento delle politiche strutturali e di bilancio e un'efficace sorveglianza economica e di bilancio. Di fronte alle crisi recenti e attuali diventa sempre più importante disporre di finanze pubbliche sane che possano rispondere in modo coordinato alle sfide di oggi e contribuire a realizzare le priorità comuni dell'UE. Ciò rassicurerebbe peraltro i mercati finanziari sulla solidità istituzionale della zona euro, che si fonda sulla sostenibilità delle finanze pubbliche e sulla capacità di prevenire e sanare gli squilibri macroeconomici in tutti gli Stati membri. L'applicazione di regole di bilancio credibili e la sorveglianza dei rischi per la stabilità macrofinanziaria aiuteranno inoltre la BCE a centrare i suoi obiettivi, in particolare poiché si trova ad affrontare la sfida di

adempiere il suo mandato di mantenere la stabilità dei prezzi evitando allo stesso tempo la frammentazione finanziaria nella zona euro.

Una riforma approfondita del quadro di governance economica dell'UE richiederà modifiche legislative. La modifica della legislazione sottostante consentirà di chiarire e semplificare il quadro. Offrirebbe un elevato grado di certezza giuridica quanto al funzionamento di un quadro riformato, con il necessario coinvolgimento del Consiglio e del Parlamento europeo. L'accordo sulle modifiche legislative necessarie seguirà la procedura legislativa ordinaria, coinvolgendo sulla maggior parte degli aspetti il Consiglio e il Parlamento europeo su un piano di parità.

La maggior parte degli obiettivi della proposta di riforma della procedura per gli squilibri macroeconomici potrà essere perseguita nell'ambito delle disposizioni giuridiche esistenti. In particolare il perseguimento di un approccio maggiormente prospettico per valutare meglio i rischi e l'adeguamento dei criteri seguiti per decidere circa l'esistenza e la classificazione degli squilibri e la relativa correzione potrebbero trovare spazio nel quadro giuridico attuale.

Sulla base dei presenti orientamenti e delle discussioni che ne scaturiranno, la Commissione valuterà la possibilità di presentare proposte legislative. Nel primo trimestre del 2023 pubblicherà nuovamente orientamenti per la politica di bilancio per il periodo a venire. Tali orientamenti faciliteranno il coordinamento delle politiche di bilancio e la preparazione dei programmi di stabilità e convergenza degli Stati membri per il 2024 e oltre. Gli orientamenti rispecchieranno la situazione economica, la situazione specifica di ciascuno Stato membro e gli orientamenti della presente comunicazione, purché per allora sia stato realizzato un sufficiente grado di convergenza tra gli Stati membri. Nella primavera del 2023 gli orientamenti verranno concretizzati attraverso raccomandazioni specifiche per paese.

Riquadro 1 - Criterio di sostenibilità del debito

Per determinare il percorso di aggiustamento di riferimento che garantisce la convergenza del debito su livelli prudenti, la Commissione utilizzerà una metodologia consolidata, trasparente e concordata con gli Stati membri, attingendo al quadro dell'analisi della sostenibilità del debito. Per gli Stati membri con un problema di debito pubblico sostanziale, la Commissione proporrà un percorso di aggiustamento di riferimento che garantisca che in ogni Stato membro, dopo la piena attuazione del piano, il debito rimanga su un percorso di riduzione plausibile dopo il periodo di aggiustamento, sulla base di una traiettoria decennale e ipotizzando politiche invariate dopo il periodo di aggiustamento. Tale percorso di aggiustamento di riferimento è associato a un livello del saldo primario strutturale alla fine del periodo di aggiustamento tale da garantire che il debito sia su un percorso di riduzione plausibile. Per gli Stati membri con un problema di debito pubblico moderato, il percorso di riferimento sarà meno impegnativo.

Il quadro dell'analisi della sostenibilità del debito della Commissione è uno strumento analitico consolidato per valutare i rischi di sostenibilità del debito. Include una proiezione di base per la traiettoria del debito nell'arco di 10 anni, insieme a ulteriori proiezioni deterministiche del debito sostenute da ipotesi alternative per le variabili di bilancio, macroeconomiche e finanziarie, nonché un'analisi stocastica che coglie l'ampia incertezza macroeconomica. Lo *scenario di base dell'analisi della sostenibilità del debito* si fonda su un'ipotesi di politiche di bilancio invariate, in cui non sono incorporate ulteriori misure di bilancio oltre l'orizzonte temporale del piano, e la spesa primaria è influenzata solo dai cambiamenti dei costi legati all'invecchiamento, secondo le proiezioni dell'ultima relazione comune di Consiglio e Commissione sull'invecchiamento. La crescita del PIL reale è in linea con le ultime proiezioni a medio termine della Commissione che utilizzano la metodologia concordata dell'UE, tenendo conto dell'incidenza degli investimenti previsti dal pacchetto NextGenerationEU. L'inflazione e i tassi di interesse convergono sulle previsioni basate sul mercato. Per le proiezioni *deterministiche*, la valutazione del rischio si basa sul livello di debito previsto, sulla traiettoria del debito e sulla plausibilità dell'obiettivo relativo alla posizione di bilancio (e sul margine per un'azione correttiva, se necessario). Per le proiezioni *stocastiche*, la valutazione del rischio si basa sulla probabilità che il debito non si stabilizzi in un periodo di cinque anni e sull'entità dell'incertezza macroeconomica. () Su tale base, l'analisi classifica i paesi in tre categorie di rischio complessivo: *basso*, *medio* e *elevato*. La categoria di rischio *elevato* indica problemi di debito pubblico (sostenibilità) sostanziali che devono essere affrontati con politiche di bilancio e macroeconomiche.

Un percorso di aggiustamento coerente con la convergenza del debito su livelli prudenti dovrebbe fare in modo che, per uno Stato membro con un problema di debito pubblico sostanziale o moderato, il debito sia avviato su un percorso di riduzione plausibile sulla base di una traiettoria decennale oltre l'orizzonte temporale del piano. Questo sarebbe applicabile agli Stati membri con un problema di debito pubblico sostanziale se la traiettoria del debito decennale oltre l'orizzonte temporale del piano fosse su un percorso plausibile e di costante riduzione. Per gli Stati membri con un problema di debito pubblico moderato, sarebbe applicabile se, trascorsi al massimo tre anni dall'orizzonte temporale del piano, la traiettoria del debito decennale fosse su un percorso plausibile e di costante riduzione. Tali condizioni dovrebbero essere soddisfatte a politiche invariate dopo l'attuazione del piano a medio termine, ossia in assenza di nuove misure di politica di bilancio al di là del periodo di aggiustamento e, per tenere conto dei rischi realistici, in base a una serie tipica di scenari avversi analoghi a quelli considerati nel quadro dell'analisi della sostenibilità del debito della Commissione. Infine la probabilità che il debito aumenti nei cinque anni successivi all'orizzonte temporale del piano dovrebbe essere sufficientemente bassa.

Le ipotesi e le proiezioni relative alla traiettoria delle pertinenti variabili macrofinanziarie saranno definite nel piano per un periodo di 10 anni successivo al periodo contemplato dal piano. Questo coprirà il percorso macroeconomico e di bilancio per il periodo contemplato dal piano e la successiva proroga a politiche invariate delle proiezioni per i 10 anni seguenti (cfr. tabella 1).

Tabella 1 - Orizzonte temporale delle proiezioni e del criterio di valutazione

Orizzonte temporale	T	T+[X]	...	T+[X]+10
Proiezioni e criterio di valutazione	Ultimo anno di risultati	Proiezioni dei piani (compreso il periodo vincolante) <i>Anno base per eseguire l'analisi della sostenibilità del debito</i>	Proiezioni dei piani sulla base di una proroga a politiche di bilancio invariate	Data di conclusione dell'analisi della sostenibilità del debito

Nota: il periodo di aggiustamento di quattro anni potrebbe essere esteso eccezionalmente fino a sette anni per favorire i grandi investimenti e riforme.

(1) Ulteriori dettagli sulla metodologia sono disponibili nella [relazione sulla sostenibilità di bilancio 2021](#).

Riquadro 2 - Risposta politica ai nuovi squilibri nell'ambito della procedura per gli squilibri macroeconomici

Accordo sul piano nazionale a medio termine e sulla procedura per gli squilibri macroeconomici

Subito dopo l'individuazione degli squilibri mediante esame approfondito (e l'eventuale pubblicazione di raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici da utilizzarsi come orientamento), la procedura per gli squilibri macroeconomici riformata prevedrà un dialogo con lo Stato membro, da tenersi nel corso dell'estate e autunno. L'obiettivo sarà quello di arrivare a una visione comune delle sfide e di individuare le riforme e gli investimenti che porteranno alla correzione degli squilibri (figura 1).

Sulla base di tale dialogo, la Commissione e lo Stato membro concorderanno un approccio strategico per correggere gli squilibri, in linea con l'approccio del piano per la ripresa e la resilienza. L'insieme di riforme e investimenti concordato sarà inserito nel piano nazionale a medio termine al momento della sua accettazione. Per tracciare una panoramica completa degli impegni politici degli Stati membri, il piano nazionale a medio termine potrà anche includere rimandi alle misure già incluse nel piano per la ripresa e la resilienza e ai pertinenti investimenti finanziati dai programmi della politica di coesione.

Figura 1 - Calendario della risposta politica in caso di constatazione di squilibrio con il nuovo piano nazionale a medio termine



Durante il periodo di validità del piano nazionale a medio termine è individuata una nuova fonte di squilibrio.

Qualora, a piano nazionale a medio termine già in atto, sia individuata una nuova fonte di squilibrio in esito a un esame approfondito nel ciclo del semestre europeo, il piano a medio termine in atto non sarà di norma riaperto; sarà invece avviato un dialogo politico con lo Stato membro per raggiungere un'intesa sugli squilibri e sulle misure necessarie per sanarli. L'approccio strategico concordato per sanare gli squilibri, compresi le riforme e gli investimenti, sarà comunicato dallo Stato membro con lettera alla Commissione e al Consiglio e discusso in seno ai comitati. L'agenda politica concordata potrà successivamente essere inclusa: i) in un nuovo piano nazionale a medio termine (se non vi è stata una risoluzione nel corso di validità del piano originario); OPPURE ii) in un piano a medio termine modificato (se il piano precedente non è più fattibile). In caso di squilibri eccessivi che richiedono un cambiamento immediato della politica di bilancio e nuove riforme radicali sarà avviata una procedura per gli squilibri eccessivi e il piano sarà riaperto a titolo di piano d'azione correttivo.

Allegato 1 - Calendario della sorveglianza dell'UE

I. Piano strutturale di bilancio a medio termine

Dic T-2	Orientamenti di alto livello sulle priorità di riforma e di investimento a medio termine dell'UE su apporto della Commissione
Gen – Mar T-1	Orientamenti tecnici: la Commissione avvia un dialogo con gli Stati membri tracciando percorsi di spesa di riferimento che assicurino la sostenibilità del debito secondo i criteri concordati
Aprile T-1	Gli Stati membri presentano il piano a medio termine che copre T-1, T, T+1, T+2, T+3 , tenendo conto del fabbisogno di investimenti pubblici e delle riforme
Mag/Giu T-1	Valutazione ex ante del piano a medio termine da parte di COM/Consiglio: dopo averne valutato l'adeguatezza, il Consiglio approva il piano o ne chiede la ripresentazione

II. Attuazione/monitoraggio annuale

Autunno T-1*	Valutazione del DPB per T (rispetto al piano di bilancio a medio termine)
Primavera T+1**	Valutazione ex post del risultato di bilancio per T

Nota: il calendario per la presentazione dei nuovi piani (dopo l'avvio iniziale del PSC riveduto) potrà variare a seconda dei cicli politici degli Stati membri.

* Nell'autunno T ci sarà una valutazione ex ante del documento programmatico di bilancio (DPB) per l'anno T+1.

** Nella primavera T non è ancora possibile effettuare una valutazione completa ex post dei risultati di bilancio, poiché l'anno T segna l'inizio dell'attuazione del piano.

Allegato 2 - Esito del dibattito pubblico⁽¹⁷⁾

In seguito al rilancio del riesame della governance economica nell'ottobre 2021⁽¹⁸⁾, i portatori di interessi hanno contribuito al dibattito mediante un'indagine pubblica online. I portatori di interessi hanno risposto a undici domande aperte su diversi aspetti della governance economica dell'UE. In risposta all'indagine sono pervenuti 225 contributi validi di rispondenti di 25 paesi. La Commissione ha riassunto i principali elementi emersi in una relazione pubblicata nel marzo 2022⁽¹⁹⁾. Le caratteristiche dei rispondenti non rispecchiavano quelle della popolazione dell'UE e, pertanto, le risposte non possono essere interpretate come rappresentative dell'opinione prevalente di tutti i cittadini e portatori di interessi dell'UE. Tuttavia la varietà e la profondità dei contributi offrono informazioni preziose. Molte risposte hanno espresso l'opinione che il quadro di governance debba diventare più favorevole alla crescita e più attento alle questioni sociali e che debba sostenere le priorità politiche per la transizione verde e la transizione digitale. La maggior parte ha riconosciuto la necessità che il quadro di bilancio sostenga la resilienza delle economie dell'UE agli shock e che la sostenibilità del debito rimanga un obiettivo centrale delle regole di bilancio dell'UE, mentre il percorso di aggiustamento verso un debito pubblico più basso dovrebbe essere realistico e graduale. Molte risposte hanno sottolineato la necessità di incentivare gli investimenti come caratteristica necessaria del quadro di governance economica. Gli investimenti verdi sono stati identificati come meritevoli di particolare attenzione a causa delle sfide climatiche e ambientali globali, mentre alcune risposte hanno messo in guardia dal riservare un trattamento preferenziale alle spese di investimento nella sorveglianza di bilancio. Hanno inoltre auspicato semplificazione, trasparenza e maggiore titolarità nazionale. Secondo molte risposte, il dispositivo per la ripresa e la resilienza rappresenta una buona fonte di ispirazione per il quadro di governance, in termini di promozione della titolarità nazionale e delle riforme mediante incentivi positivi. Diversi partecipanti sono a favore di una conformità e un'esecuzione più rigorose del quadro di sorveglianza. Diversi intervistati hanno auspicato ulteriori sinergie tra il PSC e la PSM, in quanto potrebbero contribuire a rendere le finanze pubbliche maggiormente favorevoli alla crescita e a raggiungere nel contempo diversi obiettivi politici.

⁽¹⁷⁾ Altre istituzioni dell'UE hanno apportato vari contributi utili al dibattito pubblico sul quadro di governance economica. Ad esempio, in risposta a una richiesta specifica dell'ex presidente della Commissione Jean-Claude Juncker, il Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche ha pubblicato nel settembre 2019 una ["Valutazione delle regole di bilancio dell'UE con particolare attenzione alla legislazione del six pack e del two-pack"](#) (non disponibile in IT). L'8 luglio 2021 il Parlamento europeo (con l'onorevole deputata Margarida Marques in qualità di relatrice) ha adottato la risoluzione ["sulla revisione del quadro legislativo macroeconomico per un impatto più incisivo sull'economia reale europea e una maggiore trasparenza del processo decisionale e della responsabilità democratica"](#). Sia il [Comitato economico e sociale europeo](#) che il [Comitato delle regioni](#) hanno pubblicato pareri sulla revisione della governance economica, rispettivamente nel dicembre 2020 e nel febbraio 2021.

⁽¹⁸⁾ Commissione europea (2021), ["L'economia dell'UE dopo la COVID-19: implicazioni per la governance economica"](#), COM(2021) 662 final del 19 ottobre 2021.

⁽¹⁹⁾ Commissione europea (2022), ["Riesame della governance economica – Relazione di sintesi della consultazione pubblica"](#), SWD(2022) 104 final del 28 marzo 2022 (non disponibile in IT).

Diversi partecipanti al dibattito pubblico hanno auspicato una capacità di bilancio centrale permanente⁽²⁰⁾. Lo strumento potrebbe far fronte alle sfide a lungo termine mettendo a disposizione beni pubblici comuni che stimolino la crescita sostenibile e contribuiscano a tenere sotto controllo l'inflazione e/o a migliorare la stabilizzazione macroeconomica. La relazione dei cinque presidenti del 2015 ha individuato solidi principi guida per la relativa impostazione, in particolare indicando che tale capacità non dovrebbe portare a trasferimenti permanenti tra paesi, dovrebbe mantenere gli incentivi per l'elaborazione di politiche di bilancio sane a livello nazionale e dovrebbe essere sviluppata nel quadro dell'Unione europea. Come emerso dal dibattito pubblico, una capacità di bilancio centrale per l'UE o la zona euro potrebbe prendere in considerazione gli esempi di successo degli ultimi anni (ad esempio, il Fondo europeo per gli investimenti strategici, SURE e l'RRF).

Il dibattito ha incluso anche una serie di discussioni tematiche con gli Stati membri in sede di comitato economico e finanziario e di comitato di politica economica. Queste discussioni si sono concentrate sulla sostenibilità del debito pubblico, sulla necessità di promuovere gli investimenti, sulla prociclicità della politica di bilancio, sull'esecuzione e sulla governance delle regole di bilancio dell'UE, sull'interazione tra i quadri di bilancio dell'UE e quelli nazionali, sulla pertinenza e sull'efficacia della procedura per gli squilibri macroeconomici e sulla necessità di mantenerla incentrata sulle sfide macroeconomiche, nonché sugli insegnamenti da trarre dal dispositivo per la ripresa e la resilienza. Sono state discusse anche le potenziali implicazioni a lungo termine dell'invasione russa dell'Ucraina per la resilienza e la sicurezza. La dimensione zona euro della governance economica, e in particolare la procedura per gli squilibri macroeconomici, è stata discussa nell'ambito del gruppo di lavoro "Eurogruppo".

Le discussioni si sono concentrate sull'individuazione delle questioni chiave da affrontare in un quadro di governance economica riformato. Sono emersi alcuni elementi di consenso, in particolare nelle discussioni con gli Stati membri. Alcuni, in particolare quelli riguardanti il quadro di bilancio, sono già stati delineati nella comunicazione della Commissione del 2 marzo 2022⁽²¹⁾, in particolare:

- **garantire la sostenibilità del debito pubblico e promuovere la crescita sostenibile** mediante gli investimenti e le riforme sono due facce della stessa medaglia e sono fondamentali per il successo del quadro di bilancio dell'UE;
- **prestare maggiore attenzione al medio termine** nella sorveglianza di bilancio dell'UE sembra essere una via promettente;
- **si possono trarre spunti dall'impostazione, dalla governance e dal funzionamento del dispositivo per la ripresa e la resilienza;**

⁽²⁰⁾ Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche 2020; BCE, Occasional Paper n. 273, settembre 2021; OCSE, Economic surveys Euro-area, settembre 2021; FMI, Departmental Paper n. 2022/014, settembre 2022.

⁽²¹⁾ Commissione europea (2022), "[Orientamenti di politica di bilancio per il 2023](#)", COM(2022) 85 final del 2 marzo 2022.

- **la semplificazione, una maggiore titolarità nazionale e una migliore applicazione delle norme** sono obiettivi fondamentali.

Le discussioni hanno evidenziato le questioni chiave che potrebbero essere affrontate in un quadro di governance economica riformato per quanto riguarda la procedura per gli squilibri macroeconomici:

- **incrementare l'efficacia della procedura per gli squilibri macroeconomici dovrebbe essere una priorità fondamentale.** Questo può essere raggiunto puntando maggiormente all'obiettivo principale, ossia evitare che i rischi per la stabilità macrofinanziaria si trasformino in squilibri e promuovere l'azione politica, tenendo conto del funzionamento dell'UE e della zona euro nel loro complesso. Un'attenzione più mirata faciliterà la comunicazione in merito all'individuazione degli squilibri macroeconomici e alla risposta politica necessaria, e migliorerà la visibilità della procedura;
- **le recenti crisi e l'accresciuto livello di incertezza evidenziano la necessità di rafforzare la capacità della procedura per gli squilibri macroeconomici di individuare i rischi emergenti.** L'obiettivo potrebbe essere raggiunto adottando un approccio maggiormente prospettico, in grado di innescare una risposta politica tempestiva;
- **garantire la titolarità è fondamentale per aumentare la trazione della procedura per gli squilibri macroeconomici.** Ciò richiede un dialogo rafforzato con gli Stati membri, che potrebbe basarsi sull'esperienza del dispositivo per la ripresa e la resilienza. Anche rendere la procedura per gli squilibri eccessivi più pratica contribuirebbe ad aumentarne la presa.

Parallelamente la Conferenza sul futuro dell'Europa ha riflettuto sul modo in cui rafforzare l'economia, la giustizia sociale e l'occupazione nell'UE⁽²²⁾. Ha proposto che l'UE rafforzi la competitività e la resilienza e promuova investimenti orientati al futuro, incentrati sulla transizione ecologica e digitale e con una forte dimensione sociale e di genere, tenendo conto anche degli esempi di NextGenerationEU e dello strumento SURE. Secondo la Conferenza, l'UE deve tenere conto dell'impatto sociale ed economico della guerra contro l'Ucraina e del legame tra la governance economica unionale e il nuovo contesto geopolitico.

⁽²²⁾ Commissione europea (2022), "[Conferenza sul futuro dell'Europa](#)", COM(2022) 404 final del 17 giugno 2022.