



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 4 marzo 2021
(OR. en)

6696/21

ECOFIN 212
UEM 48

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	4 marzo 2021
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, segretario generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2021) 105 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO A un anno dall'insorgere della pandemia di COVID-19: la risposta della politica di bilancio

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2021) 105 final.

All: COM(2021) 105 final



Bruxelles, 3.3.2021
COM(2021) 105 final

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

**A un anno dall'insorgere della pandemia di COVID-19:
la risposta della politica di bilancio**

A un anno dall'insorgere della pandemia di COVID-19: la risposta della politica di bilancio

1. Introduzione

La pandemia di COVID-19 è all'origine di una crisi sanitaria pubblica mondiale senza precedenti che ha causato un forte declino dell'attività economica. Gli Stati membri hanno dovuto far fronte alla duplice necessità di affrontare l'emergenza sanitaria e sostenere l'economia. La vigorosa risposta politica a livello nazionale e dell'UE ha attenuato gli effetti della crisi sul tessuto economico e sociale europeo. A seguito della recessione economica e di un sostegno di bilancio di emergenza, i disavanzi pubblici e i livelli di debito pubblico hanno registrato un drastico aumento.

Nella presente comunicazione la Commissione espone le proprie considerazioni su come coordinare la conduzione della politica di bilancio a livello dell'UE, puntando anche nella prossima fase a un approccio concertato per affrontare la pandemia, sostenere l'economia, supportare la ripresa sostenibile e mantenere la sostenibilità di bilancio a medio termine. Gli Stati membri sono attualmente impegnati nell'esecuzione dei rispettivi bilanci per il 2021, adeguando tempestivamente misure temporanee e mirate alla situazione specifica del paese. In aprile presenteranno i loro programmi di stabilità e convergenza, che definiscono le politiche nazionali di bilancio a medio termine. Nei prossimi mesi, dopo l'entrata in vigore del regolamento sul dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF), gli Stati membri presenteranno i loro piani di ripresa e resilienza, la cui attuazione prevede in molti casi un considerevole stimolo di bilancio finanziato dall'UE. In questo contesto la presente comunicazione fornisce agli Stati membri orientamenti generali per la conduzione delle politiche di bilancio nel prossimo futuro.

La situazione attuale è ancora estremamente incerta, ma sono chiare alcune delle sfide che le nostre economie dovranno affrontare man mano che emergeranno dalla pandemia. Per far fronte con esito positivo a queste sfide sarà necessaria una risposta politica coordinata e coerente, che preveda strategie credibili di politica di bilancio a medio termine al fine di sostenere la ripresa, garantendo nel contempo la sostenibilità di bilancio.

L'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita in risposta all'insorgere della pandemia di COVID-19 ha consentito agli Stati membri di discostarsi dai requisiti di bilancio normalmente applicabili. Poiché la clausola non sospende le procedure del patto, la Commissione europea continua a gestire il ciclo annuale di sorveglianza di bilancio. La presente comunicazione dà orientamenti politici per agevolare il coordinamento delle politiche di bilancio e la preparazione dei programmi di stabilità e convergenza degli Stati membri. Esamina la corretta progettazione e la qualità delle misure di bilancio sotto il profilo dell'efficacia, di un loro graduale adeguamento da interventi di emergenza a misure più mirate e di una loro eventuale eliminazione progressiva. Espone inoltre le considerazioni della Commissione in merito all'opportunità di disattivare o di mantenere la clausola di salvaguardia generale. La comunicazione fornisce infine indicazioni

generali sulla politica di bilancio a medio termine nel suo complesso, comprese le implicazioni che l'RRF ha per la politica di bilancio.

Tali considerazioni forniscono un contributo alle discussioni del Consiglio ECOFIN e dell'Eurogruppo e saranno ulteriormente specificate negli orientamenti per la politica di bilancio che la Commissione presenterà nell'ambito del pacchetto di primavera del semestre europeo alla fine di maggio 2021.

2. Situazione e prospettive economiche

L'Europa è ancora saldamente nella morsa della pandemia di COVID-19 che un anno fa si è abbattuta sull'UE e ha duramente colpito l'economia mondiale. La recrudescenza delle infezioni nell'autunno 2020 e l'emergere di varianti più contagiose hanno aggravato la situazione epidemiologica e costretto gli Stati membri a reintrodurre o a inasprire misure di contenimento che incidono sull'attività economica.

Allo stesso tempo, negli ultimi mesi si comincia a intravedere la luce in fondo al tunnel. La svolta nello sviluppo dei vaccini lo scorso autunno e l'avvio di campagne di vaccinazione di massa in tutti gli Stati membri hanno migliorato le prospettive al di là del breve termine, alimentando le speranze di un ritorno a una nuova normalità. È stato inoltre raggiunto un accordo sul quadro finanziario pluriennale e su "Next Generation EU" ed è entrato in vigore l'RRF, che sosterrà gli Stati membri sulla via di una ripresa sostenibile.

Secondo le indicazioni, l'economia europea ha concluso il 2020 e iniziato il nuovo anno su una posizione debole, ma le previsioni d'inverno 2021 della Commissione pronosticano una ripresa della crescita europea in primavera e un'accelerazione in estate. L'attività economica si è contratta nel quarto trimestre del 2020 e dagli indicatori delle indagini svolte emerge uno stato di depressione all'inizio dell'anno. Si ritiene tuttavia che i progressi compiuti nella vaccinazione delle popolazioni vulnerabili favoriscano uno sblocco dell'attività economica. La domanda estera dovrebbe sostenere la ripresa sulla scia di un miglioramento delle prospettive dell'economia mondiale. Nel complesso, si prevede che nel 2021 la crescita rimonerà di circa il 3¾ % nell'UE e nella zona euro, dopo essersi contratta di circa il 6½ % nel 2020. Con l'avvio della ripresa, il tasso di crescita annuale per il 2022 dovrebbe attestarsi intorno al 4 % nell'UE e al 3¾ % nella zona euro. Secondo le proiezioni, il PIL reale raggiungerà in media i livelli pre-crisi nell'UE e nella zona euro nel secondo trimestre del 2022. Tuttavia, non si prevede che la produzione torni alla tendenza pre-crisi entro la fine del 2022 (cfr. il grafico 1 nell'appendice)¹.

Le proiezioni indicano una ripresa disomogenea tra i vari paesi. La velocità prevista della ripresa rispecchia le differenze relative alla gravità della pandemia, al rigore e alla durata delle misure di contenimento, all'importanza relativa del turismo e delle attività ricreative, alla resilienza e ai fondamentali dell'economia oltre che all'entità e tempestività delle risposte politiche. Si prevede che alcuni Stati membri colmeranno il divario rispetto ai livelli di

¹ Produzione tendenziale secondo le previsioni di inverno 2020 della Commissione, ossia prima dell'insorgere della pandemia di COVID-19 nell'UE.

produzione precedenti la crisi entro la fine del 2021, mentre altri non raggiungeranno tali livelli nemmeno entro la fine del 2022.

Queste proiezioni sono caratterizzate da grande incertezza e forti rischi, principalmente connessi all'evoluzione della pandemia e al successo delle campagne di vaccinazione (cfr. il grafico 2 nell'appendice). Tra i possibili sviluppi positivi: il processo di vaccinazione potrebbe portare a un allentamento più rapido delle misure di contenimento e quindi a una ripresa più tempestiva e più forte, il cui vigore potrebbe inoltre superare le aspettative; un'ondata di ottimismo post-crisi potrebbe innescare l'incremento della domanda e dei progetti di investimento, sulla spinta dei risparmi delle famiglie storicamente elevati, di bassi costi di finanziamento e politiche favorevoli di sostegno. Tra i possibili sviluppi negativi: nel breve periodo la pandemia potrebbe rivelarsi più persistente o più grave del previsto. Vi è il rischio che, tra l'altro, nuove e più contagiose varianti del coronavirus possano ritardare la revoca delle misure di contenimento. Ciò ritarderebbe la prevista ripresa, con il conseguente rischio di effetti negativi persistenti sul tessuto economico e sociale europeo a causa della crisi prolungata, con un aumento dei fallimenti, della disoccupazione di lunga durata e delle disuguaglianze; il ritiro prematuro del sostegno fiscale potrebbe frenare la ripresa ed aggravare le conseguenze della pandemia in tutta l'UE; infine, potrebbe rafforzarsi l'ampliamento delle divergenze tra i paesi, perturbando il funzionamento del mercato interno e causando perdite di efficienza e finendo con l'auto-alimentarsi.

Un'attuazione ambiziosa e rapida del programma "Next Generation EU", compreso l'RRF, apporterebbe un forte impulso all'economia dell'UE. A seguito dell'accordo politico raggiunto sull'RRF nel dicembre 2020, la preparazione dei piani nazionali di ripresa e resilienza si è intensificata in tutti gli Stati membri. Finora la maggior parte dei progetti di piano non è stata integrata nelle previsioni della Commissione. Quando le misure dei prossimi piani di ripresa e resilienza saranno attuate, nel 2021 e 2022 la ripresa economica potrebbe rivelarsi più forte di quanto al momento previsto. Parallelamente allo sviluppo dei loro piani di ripresa e resilienza, gli Stati membri dovrebbero anche accelerare la programmazione dei fondi della politica di coesione 2021-2027, in modo che tutti gli strumenti sostengano con coerenza una ripresa sostenibile, verde e digitale.

Il deterioramento della situazione sanitaria ed economica nell'ultimo trimestre del 2020 e all'inizio del 2021 ha indotto gli Stati membri a prorogare le misure di emergenza o a fornire un sostegno di bilancio supplementare. Allo stesso tempo, i premi per il rischio del debito sovrano sono rimasti bassi, anche grazie a una combinazione di azioni decisive dell'UE e degli Stati membri. Queste ultime includono lo stretto coordinamento delle risposte politiche e l'orientamento politico fortemente favorevole sia sul fronte del bilancio che su quello monetario. Il ritiro prematuro del sostegno di bilancio, nell'UE e in altre grandi economie (riquadro 1), o uno scostamento dall'impegno di preservare la sostenibilità di bilancio a medio termine, potrebbe modificare la percezione dei mercati finanziari.

Riquadro 1: politiche di bilancio nel resto del mondo

La risposta mondiale di bilancio alla pandemia di COVID-19 è ammontata nel 2020 a circa 6 000 miliardi di EUR di sostegno diretto di bilancio (quasi il 7½ % del PIL mondiale), per la maggior parte dai paesi del G20². Si tratta di oltre il doppio dell'importo stanziato in risposta alla crisi finanziaria mondiale nel 2008-2010. Il sostegno di bilancio ha attenuato gli effetti della pandemia sui consumi e sulla produzione³, determinando nel contempo un aumento dei disavanzi pubblici e del debito pubblico. Si stima che il debito pubblico mondiale abbia raggiunto il 98 % del PIL mondiale alla fine del 2020⁴, rispetto all'84 % del PIL atteso per lo stesso anno sulla base di proiezioni formulate poco prima dello scoppio della pandemia. La spesa aggiuntiva nel settore sanitario è ammontata a 800 miliardi di EUR, mentre il sostegno diretto di bilancio alle famiglie e alle imprese ha raggiunto quasi 5 000 miliardi di EUR.

Oltre agli stimoli diretti di bilancio, i governi hanno fornito circa 5 000 miliardi di EUR (circa il 6 % del PIL mondiale) in misure di sostegno alla liquidità a favore di imprese e famiglie, sotto forma ad esempio di apporti di capitale, prestiti, acquisti di attività o assunzione di debiti e garanzie. L'impatto futuro di queste passività potenziali sul debito e sul disavanzo pubblico dipende dalla misura in cui il settore privato farà ricorso a queste garanzie e dalla misura in cui saranno richieste e attivate.

L'accesso a finanziamenti abbordabili, le dimensioni dello Stato sociale e il margine di manovra disponibile hanno influenzato le risposte di bilancio specifiche per paese. I paesi con reti di sicurezza più ampie hanno espanso le misure esistenti e la loro risposta politica si è basata in misura relativamente maggiore sugli stabilizzatori automatici. Per contro, i paesi con reti di sicurezza più limitate hanno dovuto adottare misure di bilancio discrezionali più importanti. Ad esempio, nel 2020 gli Stati Uniti hanno adottato misure di bilancio pari a quasi il 17 % del PIL e misure di sostegno alla liquidità corrispondenti al 2,4 % del PIL, mentre il Congresso discute attualmente un nuovo pacchetto di 1 900 miliardi di USD (circa il 10 % del PIL). Un altro progetto di legge dovrebbe essere presentato nel corso dell'anno e concentrarsi su misure volte a creare posti di lavoro, migliorare le infrastrutture, combattere i cambiamenti climatici e affrontare il problema dell'uguaglianza razziale.

In un contesto di politica monetaria vincolata, il Giappone ha fatto ricorso a uno stimolo di bilancio relativamente consistente, pari a circa il 15½ % del PIL per il sostegno diretto di bilancio e a oltre il 28 % del PIL per il sostegno alla liquidità. La Cina ha fornito un sostegno di bilancio pari a circa il 4½ % del PIL e un sostegno alla liquidità superiore all'1 % del PIL. Nel Regno Unito le misure di bilancio e le misure di liquidità sono rispettivamente ammontate a oltre il 16 % del PIL. Infine, la percentuale di misure rivolte al settore sanitario ha rispecchiato la situazione epidemiologica e le condizioni preesistenti nel settore, con una spesa pubblica totale per la sanità compresa tra lo 0,1 % del PIL in Cina e oltre il 5 % del PIL nel Regno Unito.

² Banca dati dell'FMI sulle misure di bilancio nazionali in risposta alla pandemia di COVID-19 (gennaio 2021). <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>

³ Fondo monetario internazionale — FMI (2021), *World Economic Outlook*, gennaio 2021.

⁴ Fondo monetario internazionale — FMI (2021), *Fiscal Monitor*, aggiornamento di gennaio 2021.

In generale, le economie avanzate sono state in grado di contrarre prestiti a prezzi più bassi rispetto ad altri paesi e sono state quindi in grado di finanziare pacchetti più grandi. Il 24 % del PIL destinato in media a misure di bilancio nelle economie avanzate è in netto contrasto con il 6 % nei mercati emergenti e meno del 2 % nei paesi a basso reddito⁵. Il sostegno della comunità internazionale attraverso sovvenzioni, finanziamenti agevolati e alleggerimento del debito è essenziale per facilitare la risposta politica dei paesi partner dell'UE.

3. La risposta della politica di bilancio nazionale: affrontare la pandemia, sostenere l'economia e supportare la ripresa sostenibile

Gli Stati membri hanno adottato una risposta di politica di bilancio inedita per vigore e rapidità, con misure di bilancio e di liquidità che, secondo le stime, nel 2020 hanno attenuato la contrazione del PIL di circa 4,5 punti percentuali⁶. Questa risposta è stata agevolata dalla rapida attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita nel marzo 2020 e dall'uso della piena flessibilità prevista dal quadro degli aiuti di Stato, in particolare mediante un quadro temporaneo adottato anch'esso nel marzo 2020. In totale, il sostegno di bilancio nell'UE - stabilizzatori automatici e misure discrezionali - nel 2020 è stimato a circa l'8 % del PIL, un importo notevolmente superiore a quello fornito nel periodo 2008-2009. Gli Stati membri hanno adottato misure di bilancio discrezionali connesse alla crisi, pari a quasi il 4 % del PIL nel 2020 (cfr. la tabella 1 nell'appendice), in aggiunta a stabilizzatori automatici già consistenti, stimati a circa il 4 % del PIL. La maggior parte delle misure discrezionali ha riguardato la spesa aggiuntiva (3,3 % del PIL), tra cui la spesa di emergenza per l'assistenza sanitaria (0,6 % del PIL), ad esempio per aumentare la capacità dei sistemi sanitari, fornire dispositivi di protezione o istituire sistemi di diagnosi e tracciamento. Le misure di spesa in altri settori (2,7 % del PIL) hanno riguardato compensazioni a settori specifici per perdite di reddito, regimi di riduzione dell'orario lavorativo e altre voci. Le misure di sgravio fiscale hanno rappresentato un ulteriore 0,4 % del PIL. Gli Stati membri hanno inoltre fornito un notevole sostegno alla liquidità (circa il 19 % del PIL), principalmente sotto forma di garanzie pubbliche. Finora è stato utilizzato circa un quarto delle garanzie disponibili. In molti casi questi regimi di garanzia hanno richiesto la valutazione e l'approvazione di aiuti di Stato da parte della Commissione, rapidamente concessi in linea con le norme dell'UE in materia di aiuti di Stato.

Il 20 luglio 2020 il Consiglio ha raccomandato agli Stati membri di adottare tutte le misure necessarie per affrontare efficacemente la pandemia, sostenere l'economia e supportare la ripresa. In prospettiva, ha inoltre raccomandato agli Stati membri di perseguire, qualora le condizioni economiche lo consentano, politiche di bilancio volte a conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti e ad assicurare la sostenibilità del debito, incrementando nel contempo gli investimenti.

⁵ <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>

⁶ Cfr.: stime aggiornate della Commissione basate sull'analisi di simulazione presentata in Pfeiffer, P., Roeger W. e in 't Veld, J. (2020), "*The COVID-19 pandemic in the EU: Macroeconomic transmission and economic policy response*", ECFIN Discussion Paper 127, luglio 2020.

Le misure adottate dagli Stati membri si stanno rivelando efficaci per proteggere i posti di lavoro. Le iniziative nazionali a breve termine a favore dell'occupazione hanno protetto circa il 20 % dell'occupazione nell'UE. Gli Stati membri stanno facendo ampio ricorso al sostegno finanziario sotto forma di prestiti a tassi favorevoli nell'ambito dello strumento di sostegno per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) allo scopo di finanziare regimi di riduzione dell'orario lavorativo e misure analoghe a tutela dei lavoratori dipendenti e dei lavoratori autonomi⁷. Tra le misure si annoverano: un'ampia gamma di programmi, compresi alcuni intesi a rendere più flessibili i regimi esistenti al fine di sostenere le transizioni professionali, l'aggiornamento delle competenze e la formazione professionale straordinaria come alternativa alla riduzione dell'orario di lavoro. Questi regimi sponsorizzati dallo Stato stanno riducendo il costo del lavoro per le imprese, offrendo nel contempo ai lavoratori redditi di sostituzione migliori rispetto alle normali indennità di disoccupazione. Stanno inoltre contribuendo a salvaguardare i posti di lavoro e ad attenuare l'ulteriore calo sia dei posti di lavoro stessi che del reddito disponibile delle famiglie e della domanda interna. I regimi si stanno rivelando molto efficaci: il tasso di disoccupazione nell'UE ha registrato solo un leggero aumento nel 2020, nonostante il forte calo dell'attività economica. Tale aumento è stato molto inferiore a quello risultante dalla relazione storica tra disoccupazione e crescita del PIL (cfr. il grafico 3 nell'appendice). Il tasso di disoccupazione nell'UE è inoltre oscillato in misura nettamente minore che negli Stati Uniti (cfr. il grafico 4 nell'appendice). I regimi di sostegno all'occupazione sono più efficaci in quei paesi che disponevano già di regimi nazionali consolidati. Nei paesi in cui tali regimi sono stati introdotti per la prima volta durante la pandemia, il loro effetto attenuante sulla disoccupazione potrebbe essere stato leggermente inferiore.

Il sostegno vitale alla liquidità ha impedito che le carenze di liquidità si trasformassero in problemi di solvibilità. Il settore delle imprese ha sofferto durante la crisi e molte imprese finanziariamente sane con modelli aziendali sostenibili si sono ritrovate in difficoltà finanziarie. L'impatto è stato diverso a seconda del settore, con una pressione particolare sulle imprese del settore dei servizi che dipendono più direttamente dai contatti sociali. Le misure comprendevano conferimenti di capitale, l'apertura di linee di credito, la concessione di garanzie pubbliche sui prestiti, il rinvio del pagamento degli interessi e il differimento o l'annullamento di talune imposte e contributi sociali e misure connesse all'insolvenza⁸. Secondo le stime della Commissione, in assenza di misure di sostegno pubblico (oltre ai regimi di riduzione dell'orario lavorativo) o di nuovi prestiti, un quarto delle imprese dell'UE, dopo aver esaurito le riserve di capitale, avrebbe incontrato difficoltà di liquidità entro la fine del 2020. Le garanzie pubbliche sui crediti e le moratorie sul rimborso dei prestiti hanno finora contenuto l'aumento dei crediti in sofferenza. Le proroghe amministrative, le moratorie

⁷ Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio, del 19 maggio 2020, che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19; 100 miliardi di EUR di assistenza finanziaria sotto forma di prestiti da fornire agli Stati membri che ne fanno richiesta.

⁸ Comprese misure quali la sospensione dell'obbligo (per i debitori) e della possibilità (per i creditori) di avviare un procedimento per insolvenza o le moratorie sull'esecuzione dei crediti o sulla risoluzione dei contratti e l'interruzione dei procedimenti giudiziari. Una panoramica delle misure adottate dagli Stati membri in materia di insolvenza è disponibile all'indirizzo https://e-justice.europa.eu/content_impact_of_covid19_on_the_justice_field-37147-it.do

sul rimborso dei prestiti e l'allentamento temporaneo delle norme del diritto fallimentare hanno avuto per effetto che nel 2020 si è registrato un numero inferiore di fallimenti di imprese rispetto all'anno precedente.

È prevista una graduale diminuzione del sostegno offerto dalle politiche di bilancio discrezionali in ragione della revoca o della scadenza delle misure di emergenza. Di recente, visti l'evoluzione della pandemia e il protrarsi delle restrizioni dei contatti sociali, molti Stati membri hanno riconsiderato il ritmo al quale sospendere le misure di emergenza, confermando la necessità che le risposte di bilancio nazionali restino flessibili. Al momento si prevede che l'impatto delle misure connesse alla COVID-19 ammonterà complessivamente a circa il 2,6 % del PIL nel 2021 e a circa lo 0,6 % del PIL nel 2022. Gli stabilizzatori automatici continueranno altresì a fornire ulteriore sostegno all'economia.

I documenti programmatici di bilancio 2021 degli Stati membri erano nel complesso in linea con la raccomandazione sulla politica di bilancio. Nell'autunno 2020 la Commissione ha valutato i documenti programmatici di bilancio degli Stati membri della zona euro per il 2021 sulla base di una valutazione qualitativa delle misure di bilancio, compreso il loro carattere mirato e temporaneo. La maggior parte delle misure indicate nei documenti programmatici di bilancio sostiene l'attività economica in un contesto di grande incertezza. Nella maggior parte degli Stati membri, le misure presentate erano prevalentemente temporanee. Tuttavia, alcune misure indicate nei documenti programmatici di bilancio di alcuni Stati membri non sembravano essere temporanee o accompagnate da misure di compensazione. Dopo la valutazione dei documenti programmatici di bilancio 2021, gli Stati membri hanno adottato misure con un impatto diretto supplementare sul bilancio pari all'1,0 % del PIL dell'UE nel 2021; quasi tutte queste misure riguardano la spesa. La spesa sanitaria supplementare e la spesa per i regimi di riduzione dell'orario lavorativo sono stimate rispettivamente allo 0,2 % del PIL. La spesa supplementare comprende anche vari regimi di sostegno alle imprese colpite dalla crisi, tra cui sovvenzioni a settori particolarmente colpiti.

4. La risposta politica dell'UE: utilizzare al meglio la clausola di salvaguardia generale e il programma "Next Generation EU"

Nel marzo 2020 l'UE ha attivato la clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, che consente uno scostamento temporaneo dal normale funzionamento delle regole di bilancio in una situazione di grave recessione economica nell'UE. La Commissione ha proposto di attivare la clausola di salvaguardia generale affinché l'UE continui a rispondere in modo rapido, vigoroso e coordinato a una crisi in rapida evoluzione. Disposizioni specifiche delle regole di bilancio dell'UE consentono una deviazione temporanea coordinata e ordinata dai normali requisiti per tutti gli Stati membri che si trovano in una situazione di crisi generalizzata. In particolare, per il braccio preventivo, l'articolo 5, paragrafo 1, e l'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1466/97 stabiliscono che *"in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, gli Stati membri possono essere autorizzati ad allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa"*. La Commissione ha precisato che, sebbene la clausola di salvaguardia generale non sospenda le procedure del patto, la sua

attivazione consente alla Commissione e al Consiglio di adottare le necessarie misure di coordinamento delle politiche nel quadro del patto, discostandosi dai requisiti di bilancio normalmente applicabili.

Nel maggio del 2020 la Commissione ha adottato relazioni a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del trattato sul funzionamento dell'UE per tutti gli Stati membri tranne la Romania, già soggetta alla procedura per i disavanzi eccessivi. Nelle relazioni è stata valutata la conformità degli Stati membri al criterio del disavanzo nel 2020 in base ai loro piani o alle previsioni di primavera 2020 della Commissione. Per alcuni Stati membri è stata valutata anche la conformità al criterio del debito nel 2019. A seguito della risposta politica alla crisi della COVID-19, i disavanzi previsti dagli Stati membri per il 2020 si sono generalmente attestati al di sopra della soglia del 3 % del PIL. La Commissione ha ritenuto che in quel momento non dovesse essere presa una decisione sull'opportunità di sottoporre gli Stati membri a una procedura per i disavanzi eccessivi. Ciò era giustificato dall'eccezionale incertezza creata dall'impatto macroeconomico e di bilancio della pandemia di COVID-19, anche per quanto riguarda la definizione di un percorso credibile per la politica di bilancio.

Secondo la Commissione, la decisione sulla disattivazione o sul mantenimento della clausola di salvaguardia generale dovrebbe essere presa nel quadro di una valutazione globale dello stato dell'economia sulla base di criteri quantitativi. Le prospettive economiche rimangono altamente incerte e non consentono di anticipare con chiarezza la fine della grave recessione economica nell'UE o nella zona euro. La disattivazione della clausola dovrebbe essere subordinata allo stato dell'economia nell'UE e nella zona euro, riconoscendo che ci vorrà del tempo prima che l'economia torni a condizioni più vicine alla normalità. È possibile prendere in considerazione diversi indicatori che tuttavia presentano dei limiti:

- le stime del divario tra prodotto effettivo e potenziale, un elemento comune delle norme di bilancio dell'UE, sono soggette ad un'incertezza particolarmente forte nella congiuntura attuale, in ragione della gravità dello shock economico e delle sue caratteristiche uniche;
- i tassi di crescita economica trimestrali, o anche annuali, forniscono solo una lettura parziale dello stato dell'economia, con tassi di crescita elevati nel 2021-2022 che falsano la reale forza della ripresa tenuto conto del calo senza precedenti del PIL nel 2020 e le relative conseguenze negative;
- gli indicatori relativi al mercato del lavoro, come il tasso di disoccupazione registrato, potrebbero presentare la situazione economica in modo inesatto a seguito del massiccio ricorso a regimi di riduzione dell'orario lavorativo, del lavoro a tempo parziale involontario e perché gli indicatori del mercato del lavoro reagiscono con ritardo agli sviluppi economici.
- Il *livello* dell'attività economica nell'UE o nella zona euro rispetto ai livelli precedenti la crisi è un indicatore più adatto per misurare lo stato della ripresa⁹.

⁹ Anche il Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche ha suggerito tale approccio. Cfr.: Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche (2020), "*Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2021*", luglio 2020.

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020_06_25_efb_assessment_of_euro_area_fiscal_stance_en.pdf

Il livello dell'attività economica nell'UE o nella zona euro rispetto ai livelli precedenti la crisi (fine 2019) costituirebbe pertanto, a parere della Commissione, il principale criterio quantitativo per valutare nel complesso l'opportunità di disattivare o di mantenere la clausola di salvaguardia generale. Sulla base delle previsioni d'inverno 2021 della Commissione, si ritiene che il PIL dell'UE raggiungerà il livello del 2019 verso la metà del 2022. Le attuali indicazioni preliminari suggeriscono pertanto di continuare ad applicare la clausola di salvaguardia generale nel 2022 e di disattivarla a partire dal 2023. La Commissione valuterà la disattivazione o il mantenimento della clausola di salvaguardia generale nel quadro del pacchetto del semestre europeo di primavera, sulla base delle previsioni di primavera 2021. Dopo la disattivazione della clausola di salvaguardia generale si continuerà a tener conto delle situazioni specifiche di ciascun paese. Se in uno Stato membro l'attività economica non sarà tornata ai livelli precedenti la crisi, saranno sfruttate appieno tutte le flessibilità nell'ambito del patto di stabilità e crescita, in particolare nel proporre orientamenti in materia di politica di bilancio.

Con azioni senza precedenti, l'UE ha sostenuto e integrato le risposte delle politiche di bilancio nazionali. Lo strumento SURE fornisce prestiti a basso costo agli Stati membri per offrire sostegno ai lavoratori. Nel 2020 il Consiglio ha approvato un sostegno per un totale di 90 miliardi di EUR a titolo di SURE a favore di 18 Stati membri, mentre un altro Stato membro ha presentato domanda nel febbraio 2021. La Banca europea per gli investimenti ha istituito una rete di sicurezza per le imprese, mentre lo strumento di sostegno per la gestione della crisi pandemica a titolo del meccanismo europeo di stabilità offre una rete di sicurezza agli Stati membri per sostenere il finanziamento dell'assistenza sanitaria e dei costi per le cure e la prevenzione generati dalla pandemia di COVID-19. Il programma "Next Generation EU", compreso l'RRF, garantirà una ripresa uniforme, equa, inclusiva ed equa. Infine, i fondi della politica di coesione sono stati riorientati ove più necessario attraverso l'Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus Plus¹⁰. Della risposta dell'UE fa parte anche l'adozione del quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato per consentire agli Stati membri di avvalersi appieno della flessibilità prevista dalle norme pertinenti al fine di sostenere l'economia nel contesto dell'emergenza determinata dalla COVID-19. Il quadro è stato modificato a più riprese per aumentare le possibilità di sostegno pubblico alla ricerca, alla sperimentazione e alla produzione di prodotti utili nella lotta contro la pandemia, per tutelare i posti di lavoro e sostenere ulteriormente l'economia. Un'ulteriore modifica ha autorizzato misure di ricapitalizzazione e di debito subordinato e ha permesso di potenziare il sostegno alle piccole imprese e incentivare gli investimenti privati. Di recente, il quadro temporaneo è stato prorogato fino alla fine del 2021, sono stati aumentati alcuni massimali di aiuto ed è stata consentita la conversione di taluni strumenti rimborsabili in sovvenzioni dirette. In risposta alle ripercussioni economiche causate dalla pandemia, la BCE ha adottato un'ampia serie di misure di politica monetaria, in particolare varando il programma di acquisto per l'emergenza pandemica (PEPP) e fornendo liquidità aggiuntiva attraverso operazioni mirate di rifinanziamento a più lungo termine. Queste misure contribuiscono a mantenere condizioni di finanziamento favorevoli durante il periodo della pandemia per tutti i settori dell'economia, sostenendo in tal modo l'attività economica e salvaguardando la stabilità dei prezzi a medio termine.

¹⁰ GU L 99 del 31.3.2020, pag. 5.

L'RRF sosterrà gli sforzi degli Stati membri per aumentare il potenziale di crescita attraverso riforme strutturali e investimenti, contribuendo nel contempo alle transizioni verde e digitale. Il dispositivo fornirà 312,5 miliardi di EUR di sostegno a fondo perduto e fino a 360 miliardi di EUR di prestiti agli Stati membri ed è orientato verso le economie maggiormente colpite dalle ripercussioni economiche della pandemia. Il dispositivo contribuirà ad attenuare il rischio che le condizioni economiche e sociali divergano all'interno della zona euro e dell'UE. L'entità complessiva del dispositivo è resa possibile da un ricorso senza precedenti all'emissione di debito dell'UE. Il mantenimento dei benefici generati dai finanziamenti vantaggiosi messi a disposizione nell'ambito di "Next Generation EU" dipenderà anche dalla qualità della spesa e dalla capacità degli Stati membri dell'UE di mettere in pratica i loro piani, anche creando strutture efficaci per assorbire i consistenti finanziamenti anticipati dell'UE. La coerenza tra la pianificazione di bilancio a medio termine degli Stati membri e i loro investimenti e riforme nell'ambito dell'RRF è inoltre un presupposto importante per un uso efficace del sostegno dell'UE a titolo di "Next Generation EU".

Simulazioni basate su modelli evidenziano l'impatto significativo sulla crescita di "Next Generation EU". Secondo le stime, il PIL dell'UE crescerà di quasi il 2 % a breve e medio termine e dell'1 % a lungo termine nell'ipotesi che tutte le sovvenzioni e metà dei prestiti siano utilizzati per aumentare gli investimenti pubblici produttivi¹¹. Si prevede che l'incremento degli investimenti stimolerà la domanda a breve termine e la crescita potenziale a medio termine. Con tassi di interesse al limite minimo effettivo, il rischio che lo stimolo di bilancio possa spiazzare gli investimenti privati è limitato. L'aumento del PIL avrà inoltre un impatto favorevole sul rapporto debito/PIL, soprattutto negli Stati membri con un debito elevato, con il conseguente calo dei premi per il rischio che stimolerà i consumi e gli investimenti privati. La natura coordinata dello stimolo di bilancio genererà inoltre ricadute positive sulla crescita grazie alle maggiori opportunità di esportazione all'interno dell'UE.

L'attuazione dell'RRF avrà importanti implicazioni per le politiche di bilancio nazionali. Le spese finanziate dal dispositivo forniranno un notevole stimolo di bilancio nei prossimi anni; le spese finanziate con sostegno a fondo perduto consentiranno di finanziare progetti di investimento di alta qualità e copriranno i costi delle riforme volte a migliorare la produttività senza generare disavanzi e debiti più elevati. In tal modo i finanziamenti dell'RRF aiuteranno gli Stati membri a sostenere la ripresa economica, promuovere una maggiore crescita potenziale e migliorare gradualmente le posizioni di bilancio sottostanti. Questa opportunità è particolarmente importante per gli Stati membri con un margine di bilancio minore o livelli elevati di debito pubblico, che dovrebbero mantenere politiche di bilancio prudenti. Posto che l'assorbimento dei fondi dell'RRF abbia successo, le spese supplementari da esso finanziate daranno uno stimolo di bilancio significativo nei prossimi anni, che diminuirà dopo i primi anni di anticipo degli investimenti a titolo del dispositivo. Nell'elaborare le loro strategie di bilancio a medio termine, gli Stati membri dovrebbero tenere conto dell'interazione tra l'RRF e la spesa finanziata a livello nazionale al fine di non lasciarsi sfuggire questa opportunità (cfr. anche la sezione 5). L'approvazione della decisione sulle risorse proprie è un prerequisito

¹¹ Cfr.: *Commission Economic Forecast*, autunno 2020. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip136_en_2.pdf Aggiornamento delle simulazioni iniziali basate su modelli della Commissione europea (2020), "Identifying Europe's recovery needs", SWD (2020) 98 final.

per finanziare l'RRF attraverso "Next Generation EU". Gli Stati membri dovrebbero adottare tutte le misure necessarie per garantire una rapida ratifica, in linea con i requisiti nazionali.

Scopo dell'RRF è stimolare gli Stati membri a migliorare la capacità di crescita della spesa e delle entrate pubbliche. A tal fine, gli investimenti pubblici finanziati come sostegno a fondo perduto a titolo del dispositivo dovrebbero andare ad aggiungersi agli investimenti esistenti ed aumentarne il livello. Solo finanziando investimenti produttivi aggiuntivi di qualità, il sostegno del dispositivo contribuirà alla ripresa e accrescerà la crescita potenziale, in particolare laddove combinato con riforme strutturali. Se, invece, il sostegno del dispositivo non determinerà un aumento degli investimenti, esso ridurrà solo temporaneamente il disavanzo e il rapporto debito/PIL, senza generare effetti positivi a lungo termine e col rischio di peggiorare la composizione della spesa pubblica. Inoltre, il margine di bilancio supplementare fornito dal dispositivo è temporaneo e pertanto non destinato a finanziare spese ricorrenti aggiuntive. Le nuove misure permanenti dovrebbero invece essere sostenute da fonti di finanziamento nazionali che possono essere mantenute nel tempo.

Gli Stati membri dovrebbero garantire che i loro piani di ripresa e resilienza includano riforme e investimenti atti a sostenere la ripresa e rafforzare la resilienza economica e sociale. In linea con il regolamento concordato con il Parlamento europeo e il Consiglio, gli Stati membri dovrebbero affrontare efficacemente tutte le sfide o una parte significativa delle sfide individuate nelle rispettive raccomandazioni specifiche per paese, comprese quelle che contribuiscono alla sostenibilità delle finanze pubbliche a medio termine¹². L'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese sosterrrebbe inoltre la ripresa e rafforzerebbe la resilienza. Sul versante delle entrate, ciò potrebbe includere misure volte a rafforzare la riscossione e l'applicazione delle imposte, ad ampliare la base imponibile e ad avviare trasferimenti della pressione fiscale favorevoli alla crescita, che tra l'altro riducano l'onere sul lavoro e sostengano gli obiettivi climatici e ambientali. Sul versante della spesa, ciò potrebbe includere misure volte a rafforzare la gestione delle finanze pubbliche e a intraprendere solide revisioni della spesa, che portino a un significativo riorientamento della spesa verso usi più produttivi. Potrebbe anche comprendere misure volte a garantire la sostenibilità dei sistemi di protezione sociale, ad esempio mediante riforme che aumentino i tassi di occupazione e riducano il rischio che la crisi causata dalla pandemia di COVID-19 porti a un aumento della disoccupazione di lunga durata o a un calo della partecipazione al mercato del lavoro, anche nella prospettiva dell'invecchiamento demografico. Infine, le misure che eliminano inutili ostacoli agli investimenti e all'attività imprenditoriale sono importanti per preservare finanze pubbliche sane attraverso una maggiore crescita economica, spesso senza comportare costi di bilancio.

5. Orientamenti per politiche di bilancio coordinate

Il coordinamento delle politiche di bilancio nazionali è fondamentale per sostenere la ripresa in un contesto di incertezza, caratterizzato da una politica monetaria soggetta a vincoli. Nella raccomandazione sulla politica economica della zona euro, il Consiglio ha convenuto che nel corso del 2021 le politiche di bilancio dovrebbero continuare a sostenere la

¹² GU L 57 del 18.2.2021, pag. 17.

ripresa in tutti gli Stati membri della zona euro¹³. Le misure dovrebbero essere adattate alle circostanze specifiche di ciascun paese ed essere tempestive, temporanee e mirate. Gli Stati membri dovrebbero continuare a coordinare gli interventi per affrontare efficacemente la pandemia, sostenere l'economia e accompagnare una ripresa sostenibile. Quando le condizioni epidemiologiche ed economiche lo consentiranno, le misure di emergenza dovrebbero essere gradualmente eliminate, contrastando al contempo l'impatto della crisi a livello sociale e sul mercato del lavoro. Inoltre, nelle sue conclusioni sulla relazione sul meccanismo di allerta, adottate nel gennaio 2021, il Consiglio ha chiesto ulteriori misure mirate e temporanee per sostenere la ripresa tenendo conto dei rischi esistenti ed emergenti per la stabilità macroeconomica. Questo orientamento coordinato per la conduzione della politica di bilancio a livello degli Stati membri e dell'UE rimane pienamente valido.

In questo contesto, la conduzione delle politiche di bilancio nel prossimo periodo dovrebbe basarsi su una serie di considerazioni fondamentali. In primo luogo, rimane essenziale il coordinamento delle politiche di bilancio nel contesto della presentazione da parte degli Stati membri dei programmi di stabilità e convergenza e dei piani di ripresa e resilienza. In secondo luogo, la politica di bilancio dovrebbe rimanere agile e adeguarsi all'evolvere della situazione, ove giustificato. In terzo luogo, occorre evitare un ritiro prematuro del sostegno di bilancio. La politica di bilancio è uno strumento efficace, soprattutto in un contesto di incertezza. I rischi legati al ritiro prematuro sono maggiori dei rischi associati al mantenimento per troppo tempo delle misure di sostegno. Inoltre, il ritiro prematuro determinerebbe uno squilibrio del mix complessivo delle politiche in una situazione in cui è probabile che per un certo periodo la politica monetaria opererà al limite minimo effettivo o a livelli ad esso prossimi. In quarto luogo, una volta diminuiti i rischi per la salute, le misure di bilancio dovrebbero gradualmente orientarsi verso misure più mirate che promuovano una ripresa resiliente e sostenibile. In quinto luogo, le politiche di bilancio dovrebbero tenere conto dell'impatto dell'RRF. Infine, le politiche di bilancio dovrebbero tenere conto della forza della ripresa e di considerazioni relative alla sostenibilità delle finanze pubbliche. Al momento opportuno, nel quadro di un ritiro graduale e ben scadenzato delle misure di sostegno, gli Stati membri dovrebbero perseguire politiche di bilancio volte a conseguire posizioni di bilancio prudenti a medio termine, incrementando allo stesso tempo gli investimenti.

Queste considerazioni hanno implicazioni per la conduzione della politica di bilancio nel prossimo futuro, in particolare per quanto riguarda l'elaborazione delle misure, lo stimolo di bilancio complessivo e la necessità di tener conto delle diverse situazioni degli Stati membri. Questi aspetti saranno ulteriormente dettagliati con gli orientamenti formulati nel prossimo pacchetto di primavera del semestre europeo.

¹³ Raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro (di prossima pubblicazione). Testo concordato disponibile all'indirizzo: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14356-2020-INIT/it/pdf>

Elaborazione delle misure di sostegno di bilancio

Le misure di sostegno dovrebbero essere tempestive, temporanee e mirate. Le misure di bilancio dovrebbero massimizzare il sostegno alla ripresa senza pregiudicare la futura traiettoria di bilancio. Pertanto, le misure dovrebbero evitare di creare un onere permanente sulle finanze pubbliche. Qualora introducano misure permanenti, gli Stati membri dovrebbero finanziarle adeguatamente in modo da garantire la neutralità di bilancio a medio termine.

Una volta diminuiti i rischi per la salute, le misure di bilancio dovrebbero spostarsi dall'aiuto di emergenza verso misure più mirate che promuovano una ripresa resiliente e sostenibile. È fondamentale che le misure mantengano la loro efficacia nel tempo e che il loro ritiro sia graduale. La qualità delle misure sarà molto importante per sostenere efficacemente l'economia con risorse di bilancio limitate. Con la revoca delle misure di contenimento e la normalizzazione dell'attività economica, la continuazione del sostegno di bilancio dovrebbe mirare a ridurre al minimo i danni a lungo termine sull'economia e a garantire una rapida riallocazione delle risorse. Allo stesso tempo i governi dovranno iniziare ad affrontare il retaggio della crisi, compresi l'elevato livello del debito pubblico e privato e l'impatto sociale e sul mercato del lavoro.

Man mano che l'economia e i singoli settori si avviano verso la fase di ripresa, le autorità dovrebbero aumentare gli incentivi all'occupazione per i lavoratori. Le politiche dovrebbero passare dalla protezione delle relazioni esistenti tra lavoratori e imprese all'aumento delle opportunità di lavoro per i disoccupati e le persone inattive e al sostegno alla transizione da regimi di disoccupazione o di lavoro a tempo parziale indotti dalla crisi verso altre opportunità occupazionali in settori rispondenti ai bisogni futuri. Tra le misure che riducono il rischio di un aumento della disoccupazione strutturale si possono annoverare programmi pubblici di istruzione, miglioramento delle competenze e riqualificazione, e l'estensione mirata dei regimi di riduzione dell'orario lavorativo a sostegno del cambio di occupazione, nonché incentivi temporanei all'assunzione ben concepiti.

Misure di sostegno mirate dovrebbero aiutare le imprese redditizie ma ancora vulnerabili a riavviare l'attività e ad adeguare il loro modello aziendale. Il sostegno alla liquidità dovrebbe essere ritirato gradualmente, in modo da garantire che le passività accumulate non causino problemi di solvibilità. Per le imprese solvibili ma soggette a vincoli di liquidità, le quali, secondo le previsioni, subiranno un impatto temporaneo dalla crisi COVID-19, è essenziale mantenere il sostegno per evitare problemi di insolvenza. In casi specifici potrebbero continuare ad essere giustificate riduzioni mirate e temporanee dell'imposta sulle società o integrazioni salariali. I finanziamenti alle imprese redditizie dovrebbero essere maggiormente diversificati verso partecipazioni al capitale proprio e altri strumenti di capitale (soluzioni ibride). Si potrebbe valutare la possibilità di incentivare l'offerta di capitali da parte del settore privato (ad esempio detrazioni fiscali per rafforzare il capitale di imprese redditizie aventi problemi di solvibilità) o di combinare il sostegno sia pubblico che privato alla solvibilità.

Con la ripresa, la politica di bilancio dovrebbe dare priorità all'incremento degli investimenti pubblici e privati a sostegno della transizione verso un'economia verde e digitale. Detti investimenti dovrebbero essere selezionati con attenzione e abbinati a riforme al fine di massimizzarne l'impatto. Consistenti investimenti aggiuntivi dovrebbero riguardare obiettivi strategici, ossia l'aumento della produttività, il conseguimento degli obiettivi

climatici per il 2030 e gli obiettivi del Green Deal europeo, il miglioramento delle capacità digitali, nonché altri investimenti in ambiti con forti ricadute positive. Una strategia di ripresa efficace dovrà includere anche investimenti per promuovere l'inclusione sociale e di genere, in particolare mediante l'istruzione e l'acquisizione di competenze, nonché la coesione regionale. Anche i fondi ricevuti mediante l'RRF per l'attuazione delle riforme e degli investimenti contribuiranno al raggiungimento di detti obiettivi.

Prendere in considerazione lo stimolo di bilancio complessivo

Lo stimolo di bilancio complessivo, dato dal bilancio nazionale e dall'RRF, deve continuare a sostenere la ripresa nel 2021 e nel 2022. L'entità dello stimolo di bilancio dato dall'RRF deve essere esplicitamente presa in considerazione nella programmazione nazionale di bilancio, dato che non è ripresa dai normali parametri di valutazione dell'orientamento di bilancio. Con l'entrata a regime dell'RRF, i consueti indicatori, normalmente utilizzati nella sorveglianza di bilancio, non consentiranno di valutare adeguatamente lo stimolo di bilancio offerto all'economia. La spesa finanziata grazie alle sovvenzioni dell'RRF rappresenta uno stimolo di bilancio che non si tradurrà in un aumento del disavanzo o del debito. Questo stimolo di bilancio aggiuntivo sarà particolarmente importante per gli Stati membri che riceveranno finanziamenti dall'RRF più elevati rispetto al livello del PIL o degli investimenti pubblici complessivi.

L'RRF rappresenta un'opportunità unica per migliorare la posizione di bilancio sottostante senza soffocare la crescita. Lo stimolo di bilancio e l'aumento della crescita potenziale conseguiti grazie alle misure finanziate con l'RRF sono reciprocamente vantaggiosi. Con l'attenuarsi dei rischi per la salute e la graduale eliminazione delle misure di emergenza, la realizzazione degli investimenti e delle riforme finanziati dall'RRF offre agli Stati membri l'opportunità di migliorare la rispettiva posizione di bilancio sottostante a medio termine, continuando allo stesso tempo a sostenere la crescita e la creazione di posti di lavoro. È pertanto essenziale che gli Stati membri adottino una visione integrata delle decisioni nazionali in materia di spesa e di aumento delle entrate, integrando l'RRF nella rispettiva strategia di bilancio a medio termine.

Tener conto delle diverse situazioni degli Stati membri

Nella prospettiva di una graduale normalizzazione dell'attività economica nella seconda metà del 2021, le politiche di bilancio degli Stati membri sono destinate a differenziarsi ulteriormente nel 2022. Le politiche di bilancio degli Stati membri dovrebbero tenere conto dello stato della ripresa, dei rischi per la sostenibilità di bilancio e della necessità di ridurre le divergenze economiche, sociali e territoriali:

- una maggiore differenziazione degli orientamenti di bilancio a destinazione degli Stati membri dovrebbe andare di pari passo con un orientamento complessivo di bilancio a sostegno della ripresa nel 2022, che eviti il ritiro prematuro del sostegno di bilancio. Un ritiro prematuro che costituirebbe un errore, il quale avrebbe effetti negativi sull'attività economica (sia a livello nazionale che negli altri Stati membri) e sulla fiducia, e rischierebbe di danneggiare il tessuto sociale ed economico e di rendere più difficile attuare le priorità di riforma che contribuiranno a rafforzare la resilienza economica e

sociale dell'UE e la coesione regionale. Data la necessità di sostenere una ripresa sostenibile nell'UE, gli Stati membri che presentano bassi rischi per la sostenibilità dovrebbero orientare i loro bilanci verso il mantenimento di una politica di bilancio a sostegno della ripresa nel 2022, tenendo conto dell'impatto dell'RRF.

- I rischi per la sostenibilità sono aumentati a causa del grave impatto della crisi. È probabile che i livelli molto più elevati del rapporto debito/PIL e l'impatto negativo della crisi sulla crescita tendenziale determinino traiettorie meno favorevoli a medio termine¹⁴. I bassi tassi di interesse offrono a tutti gli Stati membri condizioni di finanziamento favorevoli per una spesa che sia di stimolo alla crescita potenziale ed eviti la trappola del debito elevato e della crescita bassa. Per rispondere alle attese sono necessarie strategie di bilancio a medio termine credibili. Nel complesso, gli Stati membri con livelli di debito elevati dovrebbero perseguire politiche di bilancio prudenti, preservando allo stesso tempo gli investimenti finanziati a livello nazionale e utilizzando le sovvenzioni dell'RRF per finanziare nuovi progetti di investimento di elevata qualità.
- Tutti gli Stati membri dovrebbero prestare attenzione alla composizione e alla qualità delle finanze pubbliche, sia sul lato delle entrate che su quello della spesa. Dovrebbero inoltre dare priorità alle riforme strutturali di bilancio che permettano di finanziare le priorità di politica pubblica e di contribuire alla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche.

Per il periodo successivo al 2022 le politiche di bilancio dovrebbero continuare a tenere conto della forza della ripresa, del grado di incertezza economica e delle considerazioni relative alla sostenibilità di bilancio. Il riorientamento, al momento opportuno, delle politiche di bilancio verso posizioni di bilancio prudenti a medio termine, anche attraverso l'eliminazione graduale delle misure di sostegno, contribuirà a garantire la sostenibilità di bilancio a medio termine. Dovrebbe realizzarsi secondo modalità che consentano di attenuare l'impatto sociale e sul mercato del lavoro della crisi e di contribuire alla sostenibilità sociale.

6. Conclusioni e prossime tappe

Gli Stati membri dovrebbero presentare programmi di stabilità e convergenza che tengano conto delle raccomandazioni specifiche per paese 2020, della strategia annuale di crescita sostenibile, della raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro e degli orientamenti politici inclusi nella presente comunicazione. I piani di ripresa e resilienza degli Stati membri dovrebbero essere pienamente in linea con detti orientamenti strategici.

Poiché la clausola di salvaguardia generale non sospende le procedure del patto di stabilità e crescita, la Commissione valuterà i programmi di stabilità e convergenza e proporrà orientamenti di politica di bilancio specifici per paese nell'ambito del pacchetto di primavera del semestre europeo. Gli orientamenti di bilancio proposti rispetteranno il patto di stabilità e crescita, avvalendosi pienamente della flessibilità da esso consentita, per garantire che il coordinamento delle politiche di bilancio affronti la situazione eccezionale causata dalla pandemia. Sulla base delle considerazioni di cui sopra, le proposte della Commissione relative

¹⁴ Cfr. Commissione europea (2020), "Debt Sustainability Monitor 2020", febbraio 2021.
https://ec.europa.eu/info/publications/debt-sustainability-monitor-2020_en

agli orientamenti in materia di politica di bilancio rimarranno principalmente qualitative e includeranno alcuni elementi quantificati differenziati nel quadro degli orientamenti a medio termine. Lo stimolo di bilancio offerto dall'RRF, il miglioramento della posizione di bilancio sottostante e l'attuazione di riforme e investimenti per stimolare la crescita potenziale sono reciprocamente vantaggiosi. Di ciò si terrà conto negli orientamenti strategici proposti.

Nel maggio 2020 la Commissione era giunta alla conclusione che, in quel momento, non dovessero essere prese decisioni sull'opportunità di sottoporre gli Stati membri a una procedura per i disavanzi eccessivi. Come nella primavera del 2020, la Commissione intende preparare relazioni a norma dell'articolo 126, paragrafo 3. In tale contesto, la Commissione intende tenere conto dell'elevata incertezza, della risposta concordata in materia di politica di bilancio alla crisi COVID-19 e delle raccomandazioni del Consiglio per il 2021. L'approccio della Commissione sarà confermato nel pacchetto di primavera del semestre europeo, basato sui dati di consuntivo per il 2020 e sui programmi di stabilità e convergenza degli Stati membri.

Nell'ambito del pacchetto di primavera del semestre europeo, e previo dialogo tra il Consiglio e la Commissione, la Commissione valuterà anche la disattivazione o la prosecuzione dell'applicazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita. A parere della Commissione, la decisione di disattivare la clausola di salvaguardia generale o di mantenerla per il 2022 dovrebbe essere adottata sulla base di una valutazione complessiva dell'andamento dell'economia basata su criteri quantitativi. Il principale criterio quantitativo sarà il livello di produzione nell'UE o nella zona euro rispetto ai livelli precedenti la crisi. Le attuali indicazioni preliminari suggeriscono di continuare ad applicare la clausola di salvaguardia generale nel 2022 e di disattivarla a partire dal 2023.

Con l'avvio della ripresa la Commissione intende rilanciare il dibattito pubblico sul quadro di governance economica. La revisione della Commissione del febbraio 2020 ha individuato sfide ben riconoscibili per quanto riguarda il quadro di bilancio e la sua attuazione¹⁵. Mentre i livelli complessivi del disavanzo e del debito sono diminuiti, alcuni Stati membri continuavano a registrare un debito pubblico molto elevato nel periodo precedente la crisi in corso. L'orientamento di bilancio a livello degli Stati membri era stato spesso prociclico, sia in periodi di congiuntura favorevole che in periodi di congiuntura sfavorevole, in quanto, rispettivamente, non erano state costituite riserve sufficienti negli uni o non si era fatto un uso sufficiente del margine di bilancio negli altri. Inoltre, la composizione delle finanze pubbliche non era diventata più favorevole alla crescita e agli investimenti. In caso di ampi shock economici, la capacità di guidare l'orientamento della politica di bilancio della zona euro era stata ostacolata dalla mancanza di politiche prudenti nei periodi di congiuntura favorevole ed era rimasta limitata nella misura in cui si basava esclusivamente sul coordinamento delle politiche di bilancio nazionali, in assenza di una capacità centrale di stabilizzazione di bilancio. Inoltre, il quadro è diventato sempre più complesso.

¹⁵ Cfr. Commissione europea (2020), Economic Governance Review, febbraio 2020.
https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/economic-governance-review_en

La pandemia ha modificato in modo significativo il contesto del dibattito pubblico, con livelli più elevati di debito e di disavanzo e notevoli perdite di produzione, un fabbisogno accresciuto di investimenti e la conseguente introduzione di nuovi strumenti politici a livello dell'UE. Inoltre, per la prima volta nell'attuazione della sorveglianza di bilancio è stata utilizzata la clausola di salvaguardia generale. La crisi ha pertanto evidenziato la pertinenza e l'importanza di molte delle sfide che la Commissione ha cercato di trattare e affrontare nel dibattito pubblico. Il rilancio della consultazione pubblica sul quadro di governance economica consentirà alla Commissione di riflettere su queste sfide e trarre insegnamenti. Tuttavia, alla luce della crisi COVID-19 e della necessità di concentrarsi sull'RRF e sulla risposta politica immediata, tale rilancio è stato sospeso.

Appendice

Tabella 1: panoramica delle misure di bilancio nazionali in risposta alla pandemia di COVID-19

UE-27	2020		2020-2021		2020-2022	
	mrd EUR	% di PIL	mrd EUR	% di PIL	mrd EUR	% di PIL
Iniziative degli Stati membri¹						
A. Misure con impatto diretto sul bilancio²	497,8	3,8	364,7	2,6	83,1	0,6
1. Spesa	438,5	3,3	322,2	2,3	65,9	0,4
1. a) Assistenza sanitaria	80,8	0,6	58,9	0,4	14,9	0,1
1. b) Altro	363,0	2,7	264,5	1,9	52,3	0,4
2. Entrate	59,3	0,4	42,5	0,3	14,1	0,1
B. Stabilizzatori automatici³	± 4					
C. Misure di liquidità senza impatto diretto sul bilancio	2505,9	18,9				
1. Proroghe fiscali	206,5	1,6				
2. Garanzie pubbliche (quadro disponibile)⁴	1877,0	14,2				
di cui adesione attuale (passività potenziale effettiva)	456,0	3,4				
3. Altro	422,4	3,2				

¹ Gli importi inclusi coprono l'impatto delle misure finanziate a livello nazionale al netto di finanziamenti forniti, ad es., da

² L'impatto delle misure è fornito in termini di incrementi rispetto al 2019 in termini di competenza (SEC2010). Le proiezioni del PIL sono basate sulle previsioni d'inverno 2021 della Commissione.

³ L'impatto degli stabilizzatori automatici è stimato come il residuo della sottrazione dell'impatto stimato delle misure fiscali dalla variazione del saldo primario.

⁴ Le cifre si riferiscono all'importo massimo dei fondi pubblici necessari in caso di escussione di tutte le garanzie disponibili. Sono escluse le garanzie su strumenti UE e internazionali. Per la Germania, è inclusa l'entità dei regimi di garanzia disponibili, mentre il quadro complessivo di garanzia è in realtà illimitato.

Zona Euro	2020		2020-2021		2020-2022	
	mrd EUR	% di PIL	mrd EUR	% di PIL	mrd EUR	% di PIL
Iniziative degli Stati membri¹						
A. Misure con impatto diretto sul bilancio²	422,3	3,7	339,4	2,9	57,9	0,4
1. Spesa	368,8	3,3	298,6	2,5	42,3	0,3
1. a) Assistenza sanitaria	74,0	0,7	51,8	0,4	7,8	0,1
1. b) Altro	295,7	2,6	248,0	2,1	35,7	0,2
2. Entrate	53,5	0,5	40,8	0,3	14,9	0,1
B. Stabilizzatori automatici³	± 4					
C. Misure di liquidità senza impatto diretto sul bilancio	2164,8	19,2				
1. Proroghe fiscali	112,3	1,0				
2. Garanzie pubbliche (quadro disponibile)⁴	1790,9	15,9				
di cui adesione attuale (passività potenziale effettiva)	448,4	4,0				
3. Altro	261,5	2,3				

¹ Gli importi inclusi coprono l'impatto delle misure finanziate a livello nazionale al netto di finanziamenti forniti, ad es., da

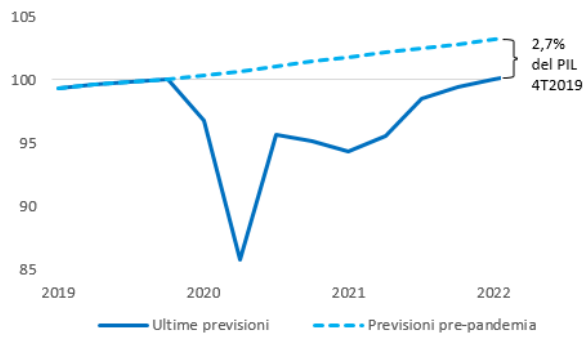
² L'impatto delle misure è fornito in termini di incrementi rispetto al 2019 in termini di competenza (SEC2010). Le proiezioni del PIL sono basate sulle previsioni d'inverno 2021 della Commissione.

³ L'impatto degli stabilizzatori automatici è stimato come il residuo della sottrazione dell'impatto stimato delle misure fiscali dalla variazione del saldo primario.

⁴ Le cifre si riferiscono all'importo massimo dei fondi pubblici necessari in caso di escussione di tutte le garanzie disponibili. Sono escluse le garanzie su strumenti UE e internazionali. Per la Germania, è inclusa l'entità dei regimi di garanzia disponibili, mentre il quadro complessivo di garanzia è in realtà illimitato.

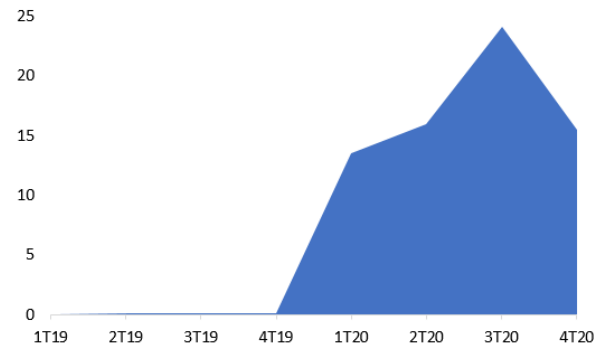
Fonte: Commissione europea, previsioni d'inverno 2021

Grafico 1 PIL reale nell'UE, 2019-2022 (indice, 4T2019=100)



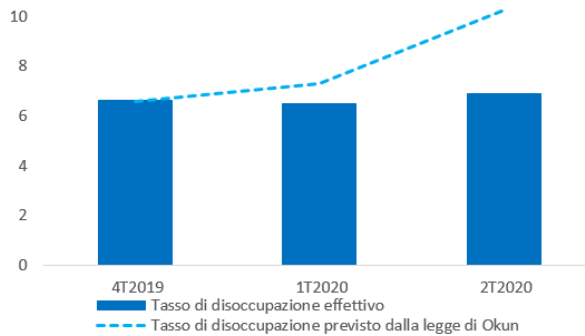
Nota: le previsioni pre-pandemiche per il 2022 sono ottenute estrapolando i tassi di crescita trimestrali del 2021.
Fonte: Commissione europea, previsioni d'inverno 2020 e 2021.

Grafico 2 Indice mondiale dell'incertezza provocata dalla pandemia, 1T2010-4T2020



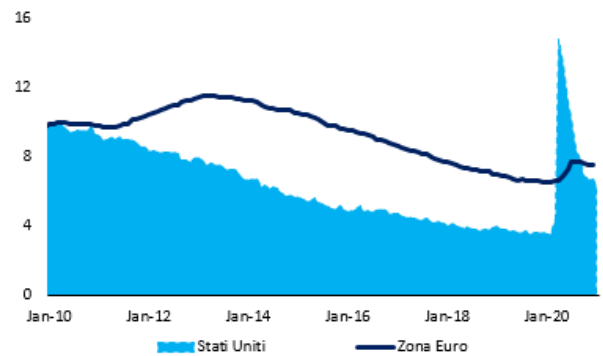
Fonte: Ahir, Bloom e Furceri, "The World Uncertainty Index", mimeo.

Grafico 3 Tasso di disoccupazione effettivo e previsione di Okun nell'UE, 4T2019-2T2020 (%)



Nota: la legge di Okun è una relazione empirica osservata tra la disoccupazione e la crescita del PIL reale.
Fonte: Commissione europea sulla base delle statistiche di Eurostat sulle forze lavoro e sui conti nazionali.

Grafico 4 Tasso di disoccupazione nell'UE e negli USA, gennaio 2010-dicembre 2020 (%)



Fonte: Eurostat.