



I recenti sviluppi del dibattito sul riesame della governance economica

Dossier n° 58 -
17 marzo 2022

Introduzione

Con la comunicazione [COM\(2021\)662](#) "L'economia dell'UE dopo la COVID-19: implicazioni per la *governance* economica", presentata il 19 ottobre 2021, la Commissione europea ha **rilanciato il dibattito pubblico** sul **quadro** della **governance economica** dell'UE, allo scopo di valutarne il funzionamento e l'efficacia nel raggiungimento dei suoi obiettivi fondamentali e decidere **se e come eventualmente riformarlo**.

Il dibattito era stato avviato nel febbraio 2020 con la comunicazione [COM\(2020\)55](#) sul riesame della *governance* economica, ma temporaneamente sospeso a causa della necessità di concentrarsi sulle sfide immediate poste dalla pandemia di COVID-19.

È ancora **attiva** - e lo sarà almeno fino alla fine del 2022 - la **clausola di salvaguardia generale** del Patto, che consente agli Stati membri di adottare misure di bilancio adeguate in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione.

Per **approfondimenti**, si veda il [dossier](#) pubblicato dall'Ufficio Rapporti dell'Unione europea della Camera dei deputati lo scorso 9 febbraio.

La Commissione europea si è impegnata – anche tenendo conto delle opinioni espresse durante il sondaggio *online* (lanciato dalla Commissione e composto da una serie di 11 di domande chiave), a cui erano invitati a partecipare, entro il 31 dicembre 2021, istituzioni dell'Unione e nazionali, ma anche cittadini e portatori di interessi - a fornire, nel **primo trimestre del 2022, orientamenti per la futura politica di bilancio**, allo scopo di facilitare il coordinamento delle politiche di bilancio e la preparazione dei programmi di stabilità e dei programmi di convergenza degli Stati membri, che terranno conto della situazione economica mondiale, della situazione specifica di ciascuno Stato membro e della discussione sul quadro di *governance* economica. La Commissione ha, inoltre, annunciato che fornirà **orientamenti su eventuali modifiche** del quadro di *governance* economica con l'**obiettivo di raggiungere un ampio consenso sulla via da seguire in tempo utile per il 2023**.

La Commissione ha pubblicato, il 2 marzo scorso, la comunicazione [COM\(2022\)85](#) "Orientamenti di politica di bilancio per il 2023", che tra l'altro contiene un **aggiornamento** sullo **stato di avanzamento del riesame della governance economica** e sulla decisione di disattivare la clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità e crescita dall'anno prossimo, di cui si dà conto nei paragrafi seguenti.

Le discussioni tra gli Stati membri si svolgono principalmente in seno al Comitato economico e finanziario e al Comitato di politica economica, ma anche a livello ministeriale in sede di **Consiglio** dei Ministri dell'economia e delle finanze (**ECOFIN**) e, per quanto riguarda aspetti specifici inerenti all'Eurozona, in sede di **Eurogruppo**.

Si ricorda che il 9 novembre 2021 l'Eurogruppo ha concordato un [piano di lavoro](#) sulle discussioni tematiche sulle norme di bilancio, organizzando dibattiti periodici quasi su base mensile. I principali temi del piano di lavoro sono i seguenti: riesame della *governance* economica - dimensione relativa alla zona euro; quadro di *governance* incentrato sul quadro di bilancio della zona euro; dimensione relativa alla zona euro

della procedura per gli squilibri macroeconomici.

Nelle **riunioni del 14 marzo 2022**, in sede di Eurogruppo, e del **15 marzo 2022**, in sede di Consiglio Ecofin, è stata presentata la citata comunicazione della Commissione recante gli orientamenti per la futura politica di bilancio.

Stato di avanzamento del riesame della governance economica

Per quanto riguarda il citato **sondaggio online**, la Commissione ricorda che si è **concluso** il 31 dicembre scorso e annuncia che al momento sta analizzando i contributi ricevuti allo scopo di presentare, nel corso del mese di marzo, una **relazione di sintesi**.

Circa le **discussioni in corso tra gli Stati membri**, la Commissione segnala, invece, che sono organizzate intorno a un **numero limitato di temi fondamentali**, in linea con le sfide individuate nella comunicazione dell'ottobre 2021 e con i temi essenziali del dibattito pubblico, tra cui si annoverano: 1) la sostenibilità del debito pubblico e una riduzione del debito favorevole alla crescita; 2) la protezione degli investimenti pubblici e il ruolo del quadro di bilancio nella promozione degli investimenti pubblici e delle riforme alla luce della transizione verso un'economia dell'UE verde, digitale e resiliente; 3) le riflessioni sugli insegnamenti tratti dalla risposta alla crisi COVID-19 (compreso il Dispositivo per la ripresa e la resilienza); 4) le politiche di bilancio anticicliche e la creazione di margini per la stabilizzazione a breve termine; 5) le modalità atte a semplificare i quadri di bilancio e conseguire una maggiore titolarità nazionale e una migliore applicazione delle norme.

La Commissione segnala, da ultimo, che sono state altresì sollevate le **potenziali implicazioni a lungo termine** che **l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia** comporterà per la resilienza e la sicurezza. La crisi - avverte la Commissione - rischia di incidere negativamente sulla crescita dell'Unione e dei suoi Stati membri, anche attraverso ripercussioni sui mercati finanziari, ulteriori pressioni sui prezzi dell'energia, strozzature persistenti nella catena di approvvigionamento ed effetti sulla fiducia.

Le **discussioni conclusive** tra gli Stati membri sono attualmente previste dalla Commissione per **luglio**, sia a livello di Consiglio ECOFIN che di Eurogruppo.

La Commissione ritiene che lo **stato di avanzamento delle discussioni** evidenzia **una serie di questioni fondamentali**, nel cui ambito azioni ulteriori e più concrete potrebbero gettare le basi di un **consenso emergente** per il futuro quadro di bilancio dell'UE.

1. Assicurare la **sostenibilità del debito** e promuovere la **crescita sostenibile** attraverso **investimenti e riforme**.

In merito - afferma la comunicazione - è fondamentale garantire la sostenibilità di bilancio mediante la **riduzione dei rapporti elevati debito pubblico/PIL in modo realistico, graduale e duraturo**. Il quadro di bilancio dell'UE - continua la comunicazione - dovrebbe in particolare: incentivare strategie efficaci di riduzione del debito a medio termine, concentrandosi sul risanamento di bilancio, sulla qualità e sulla composizione delle finanze pubbliche nonché sulla promozione della crescita sostenibile e inclusiva e sul **mantenimento di investimenti pubblici a livelli elevati** per gli anni a venire; svolgere un ruolo adeguato nell'incentivare gli investimenti e le riforme nazionali, prestando particolare attenzione ad assicurare la coerenza tra le politiche di investimento e di riforma negli Stati membri e tra gli obiettivi nazionali e quelli dell'UE.

2. Prestare maggiore attenzione al **medio termine** nella **sorveglianza di bilancio**.

È opportuno - rileva la comunicazione - continuare a **monitorare ogni anno i risultati di bilancio** degli Stati membri, mantenendo gli elementi positivi del coordinamento multilaterale di bilancio, ma allo stesso tempo, fatti salvi orientamenti chiari a livello dell'UE, gli Stati membri potrebbero rafforzare la titolarità e quindi il rispetto delle norme se disponessero di un margine più ampio per definire e attuare i rispettivi piani di aggiustamento di bilancio in una prospettiva a medio termine, integrando i programmi di

investimento e di riforma nella loro traiettoria di bilancio.

3. **Approfondire** le considerazioni che possono scaturire dall'assetto, dalla *governance* e dal funzionamento del **Dispositivo per la ripresa e la resilienza**.

L'accento - sostiene la comunicazione - dovrebbe essere posto sugli insegnamenti tratti per quanto riguarda il **miglioramento della titolarità**, la fiducia reciproca, l'applicazione delle norme e l'**interazione tra la dimensione economica e di bilancio** nonché tra la dimensione dell'UE e nazionale. Merita attenzione - rileva altresì la comunicazione - l'approccio del Dispositivo al coordinamento delle politiche, basato sugli impegni, che implica una forte titolarità nazionale dell'elaborazione e dell'esito delle stesse e poggia su orientamenti *ex ante* agli Stati membri riguardo alle priorità di investimento e di riforma.

4. **Perseguire semplificazione, maggiore titolarità nazionale e migliore applicazione delle norme**.

Si fa riferimento in particolare a norme di bilancio più semplici e al ricorso a una norma operativa a livello UE con **indicatori osservabili** - ad esempio la spesa netta aggregata - per valutare la conformità. Il quadro attuale - rileva la comunicazione - si basa, infatti, su variabili non osservabili sensibili ai cambiamenti e influenzate dalle condizioni del ciclo economico e comprende, inoltre, una serie complessa di disposizioni interpretative, tra cui varie clausole di flessibilità, che ne complicano l'applicazione e che ostacolano la trasparenza. Un quadro più semplice migliorerebbe invece la leggibilità della sorveglianza di bilancio dell'UE, contribuendo in tal modo a una comunicazione più chiara, a una maggiore titolarità, a una migliore conformità e a un'applicazione delle norme più rigorosa. Se inoltre - continua la comunicazione - agli Stati membri fosse concesso un margine più ampio per definire le traiettorie di bilancio, si renderebbe necessario trovare un equilibrio tramite un'applicazione più rigorosa del quadro da parte della Commissione e del Consiglio in caso di inosservanza.

Disattivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità e crescita

La **clausola di salvaguardia generale** del Patto di stabilità e crescita consente agli Stati membri di adottare misure di bilancio adeguate in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione. È **operativa dal marzo 2020** per fronteggiare gli effetti della crisi pandemica.

Negli orientamenti di politica di bilancio per il 2023 la Commissione europea segnala che, **sulla base delle previsioni d'inverno 2022**, ci si attende che la clausola di salvaguardia generale sia **disattivata a partire dal 2023, fatto salvo l'esito del riesame basato sulle previsioni di primavera 2022** della Commissione, visto il quadro di profonda incertezza.

Le **previsioni economiche d'inverno 2022**, che stimavano una crescita del PIL reale dell'UE del 4% nel 2022, sono state presentate lo scorso 10 febbraio.

In occasione della conferenza stampa che si è tenuta a margine dell'Eurogruppo del 14 marzo scorso, il Commissario per l'economia, Paolo Gentiloni, ha affermato che ancora non è possibile quantificare l'impatto dell'invasione russa per l'economia europea, ma che la stima di un 4% di crescita per l'Unione sembra ora ottimistica e ha preannunciato che le prossime previsioni economiche di primavera saranno presentate a metà maggio.

Si ricorda che, in occasione delle comunicazioni del Presidente del Consiglio, Mario Draghi, sugli sviluppi del conflitto tra Russia e Ucraina del 1° marzo 2022, la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica hanno approvato identiche risoluzioni ([risoluzione 6/00207](#) Camera e [risoluzione 6-00208 n.1](#) Senato) le quali, considerato che "le sanzioni potranno comportare impatti negativi sull'andamento economico dell'Italia e delle sue imprese e famiglie, già gravate dagli effetti negativi della pandemia", impegnano il Governo "a sostenere in sede europea la ulteriore sospensione del Patto di stabilità e la istituzione di un fondo europeo compensativo per gli Stati maggiormente penalizzati dalle sanzioni".

Orientamenti preliminari in materia di politica di bilancio per il 2023

Nella medesima comunicazione la Commissione definisce **orientamenti preliminari** in materia di politica di bilancio, che saranno **aggiornati al più tardi a maggio 2022**, nel quadro del pacchetto di primavera del Semestre europeo, anche per tenere conto della situazione economica incerta e in costante evoluzione.

La comunicazione individua i **principi** che guideranno la valutazione, da parte della Commissione, dei programmi di stabilità e convergenza degli Stati membri per il 2023. Le implicazioni per le raccomandazioni di bilancio da sottoporre agli Stati membri nel maggio 2022 in vista dei loro documenti programmatici di bilancio per il 2023 **si basano sulle previsioni d'inverno**. Si tratta dei seguenti cinque principi:

1. garantire il **coordinamento delle politiche** e il loro **dosaggio coerente**; in relazione a tale principio, la Commissione ritiene che la transizione da una politica di bilancio aggregata favorevole nel 2020-2022 a una politica di bilancio aggregata sostanzialmente neutra nel 2023 appaia appropriata;
2. garantire la **sostenibilità del debito** grazie a un aggiustamento di bilancio graduale e di elevata qualità e alla crescita economica; si consiglia quindi, a partire dal 2023, un aggiustamento di bilancio graduale per ridurre l'elevato debito pubblico, considerato che un risanamento troppo brusco potrebbe avere un impatto negativo sulla crescita e, di conseguenza, sulla sostenibilità del debito;
3. promuovere gli **investimenti** e la **crescita sostenibile**; in considerazione del fatto che la promozione di un'economia resiliente e la risposta alle sfide della duplice transizione (verde e digitale) sono obiettivi politici comuni fondamentali per il 2023 e oltre, la Commissione ritiene che gli investimenti pubblici di elevata qualità finanziati a livello nazionale dovrebbero essere promossi e tutelati nei piani di bilancio a medio termine;
4. promuovere strategie di bilancio coerenti con un **approccio a medio termine per l'aggiustamento di bilancio**, tenendo conto del Dispositivo per la ripresa e la resilienza; la Commissione si attende che i programmi di stabilità e convergenza degli Stati membri dimostrino in che modo i piani di bilancio a medio termine assicurino un graduale percorso discendente del debito pubblico verso livelli prudenti e una crescita sostenibile attraverso il risanamento graduale, gli investimenti e le riforme;
5. **differenziare le strategie di bilancio** prendendo in considerazione la dimensione della zona euro.

In quest'ottica l'aggiustamento di bilancio nazionale, se necessario, dovrebbe essere realizzato in maniera tale da migliorare la composizione della spesa e proteggere gli investimenti complessivi. In particolare, sulla base delle previsioni d'inverno 2022, per gli **Stati membri con un debito elevato sarebbe opportuno migliorare gradualmente le posizioni di bilancio già dal 2023**. Gli Stati a basso e medio debito, invece, dovrebbero dare la precedenza agli investimenti necessari alla transizione verde e digitale, attuando una politica neutra, senza perseguire nel 2023 l'aggiustamento di bilancio.

Nella [dichiarazione](#) adottata al termine della citata riunione dell'Eurogruppo del 14 marzo 2022 si indica come necessaria una **differenziazione delle strategie di bilancio tra gli Stati membri**, anche allo scopo di contribuire al raggiungimento di una politica di bilancio aggregata equilibrata nell'Eurozona. Più nello specifico, continua la dichiarazione, nell'ottica di **preservare la sostenibilità del debito**:

- gli **Stati membri con un debito pubblico elevato** dovrebbero avviare un **graduale aggiustamento fiscale per ridurlo**, se le condizioni lo consentono. Tale aggiustamento dovrebbe essere inserito in una strategia credibile a medio termine che continui a promuovere gli investimenti e le riforme necessarie per la doppia transizione e a migliorare la composizione delle finanze pubbliche;
- gli **Stati membri con livelli di indebitamento medio-bassi** dovrebbero dare la **priorità**

all'espansione degli investimenti pubblici ove necessario.

