



Consiglio
dell'Unione europea

**Bruxelles, 19 ottobre 2021
(OR. en)**

13009/21

**ECOFIN 1001
UEM 327**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	19 ottobre 2021
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, segretario generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2021) 662 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, ALLA BANCA CENTRALE EUROPEA, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, AL COMITATO DELLE REGIONI L'economia dell'UE dopo la COVID-19: implicazioni per la governance economica

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2021) 662 final.

All.: COM(2021) 662 final



Strasburgo, 19.10.2021
COM(2021) 662 final

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

L'economia dell'UE dopo la COVID-19: implicazioni per la governance economica

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

L'economia dell'UE dopo la COVID-19: implicazioni per la governance economica

1. Introduzione

A febbraio 2020 la Commissione ha presentato una comunicazione sul riesame della governance economica dell'UE ^(1,2). La comunicazione ha evidenziato una serie di punti di forza e carenze relativi al quadro di governance economica (riquadro 1) e ha avviato un dibattito pubblico sulla base delle sue conclusioni. La discussione è stata sospesa poco dopo a causa della necessità di concentrarsi sulle sfide immediate poste dalla pandemia di COVID-19. La Commissione si è impegnata a riprendere il dibattito con l'avvio della ripresa ⁽³⁾. Nel frattempo sono state adottate relazioni sul riesame dal Comitato economico e sociale europeo (settembre 2020), dal Comitato delle regioni (dicembre 2020) e dal Parlamento europeo (luglio 2021) ⁽⁴⁾. La Corte dei conti europea ha inoltre pubblicato due relazioni speciali sull'attuazione delle norme di bilancio dell'UE ⁽⁵⁾.

La presente comunicazione valuta le implicazioni del mutamento delle circostanze per la governance economica dopo la crisi COVID-19 e rilancia il dibattito pubblico sul riesame del quadro. Essa integra la valutazione pubblicata a febbraio 2020 e fa seguito all'annuncio della presidente von der Leyen circa il rilancio del dibattito pubblico nel suo discorso sullo stato dell'Unione europea del 15 settembre 2021. L'obiettivo del dibattito pubblico è costruire un consenso sulla via da seguire in tempo utile per il 2023.

2. Tendenze economiche a medio e lungo termine nell'UE

L'economia dell'UE ha già affrontato diverse sfide strutturali a lungo termine prima della crisi COVID-19. In primo luogo, nonostante il miglioramento delle prestazioni del mercato del lavoro verificatosi prima della pandemia, il rapido invecchiamento della popolazione ha minacciato di ridurre l'offerta di manodopera e quindi il potenziale di crescita dell'UE. In secondo luogo, la scarsa crescita della produttività ha frenato la crescita economica e l'UE era in ritardo rispetto alla Cina e agli Stati Uniti nel processo di

⁽¹⁾ Il coordinamento delle politiche economiche dell'UE è disciplinato da un quadro integrato che comprende il quadro di politica di bilancio dell'UE (il patto di stabilità e crescita, il semestre europeo e i requisiti per i quadri di bilancio nazionali), la procedura per gli squilibri macroeconomici e il quadro per i programmi di assistenza finanziaria macroeconomica.

⁽²⁾ Commissione europea (2020), "[Riesame della governance economica](#)", COM(2020) 55 final del 5 febbraio 2020.

⁽³⁾ Commissione europea (2021), "[A un anno dall'insorgere della pandemia di COVID-19: la risposta della politica di bilancio](#)", COM(2021) 105 final del 3 marzo 2021.

⁽⁴⁾ Parere del Comitato economico e sociale europeo — Riesame della governance economica, [GU C 429 dell'11.12.2020, pag. 227](#); parere del Comitato europeo delle regioni — Riesame della governance economica, [GU C 37 del 2.2.2021, pag. 28](#);

[Risoluzione](#) del Parlamento europeo dell'8 luglio 2021 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.

⁽⁵⁾ Corte dei conti europea (2016), "[Relazione speciale n. 10/2016: Occorrono ulteriori miglioramenti per garantire un'attuazione efficace della procedura per i disavanzi eccessivi](#)"; Corte dei conti europea (2018), "[Relazione speciale n. 18/2018: È raggiunto il principale obiettivo del braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita?](#)".

trasformazione digitale. In terzo luogo, i costi socioeconomici molto elevati dei cambiamenti climatici si sono manifestati in tutta la loro chiarezza e urgenza. In quarto luogo, l'aumento delle disparità di reddito e di ricchezza, le disparità territoriali all'interno degli Stati membri e tra di essi, nonché la disparità di accesso all'istruzione e alle competenze hanno frenato la crescita economica e creato tensioni nel tessuto sociale dell'UE.

Le sfide climatiche e il degrado ambientale richiedono un'azione rapida e decisa. I cambiamenti climatici e il degrado ambientale si stanno manifestando in modo concreto. Le temperature stanno aumentando e i paesi di tutto il mondo sono colpiti con una frequenza allarmante da fenomeni meteorologici catastrofici. L'obiettivo dell'accordo di Parigi di limitare il riscaldamento globale ben al di sotto di 2 gradi Celsius e di proseguire gli sforzi per limitare l'aumento della temperatura a 1,5 gradi rispetto ai livelli preindustriali è a rischio, a meno che le emissioni di gas a effetto serra siano drasticamente ridotte ⁽⁶⁾. Circa 1 milione di specie sono a rischio di estinzione, molte delle quali nei prossimi decenni ⁽⁷⁾. Queste tendenze possono diventare una fonte di rischi sistemici se non affrontate; a tale scopo sono necessari continui investimenti pubblici e privati a sostegno della transizione verde (riquadro 2) e per attenuarne l'impatto sui più vulnerabili.

La trasformazione digitale è già in atto, ma dovrebbe essere accelerata. La crisi COVID-19 ha accelerato la digitalizzazione delle nostre economie e delle nostre società. I lockdown hanno potenziato i servizi online e il commercio elettronico. I cittadini dell'UE hanno sperimentato in prima persona come il telelavoro, la telemedicina, gli acquisti online e i servizi amministrativi digitalizzati possano migliorare la qualità della vita e i risultati economici. Tuttavia una quota significativa della popolazione ha scarse competenze digitali e ha incontrato difficoltà nell'accedere al nuovo ambiente digitale, con il rischio di aumentare i divari sociali. La crisi ha inoltre messo in luce il divario tra le imprese digitalmente mature e quelle che devono ancora adottare soluzioni digitali e ha evidenziato le differenze tra le zone urbane ben collegate e le zone rurali o remote. Nel frattempo la crescente carenza di competenze digitali, i limiti delle infrastrutture digitali, i ritardi nell'adozione delle nuove tecnologie da parte dei governi e delle imprese e le dipendenze in una serie di tecnologie chiave come i semiconduttori hanno portato alla ribalta sfide importanti per le ambizioni digitali dell'UE, che deve intervenire con urgenza e in modo ambizioso.

Rafforzare la resilienza socioeconomica è fondamentale per migliorare il potenziale di crescita e la creazione di posti di lavoro dell'Europa, così come per conseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile. La resilienza è la capacità non solo di resistere alle sfide e farvi fronte, ma anche di attraversare le transizioni in modo sostenibile, equo e democratico. Gli Stati membri, i territori e i settori meno resilienti hanno avuto maggiori difficoltà a resistere alla crisi e a farvi fronte ⁽⁸⁾. Le differenze di resilienza nell'UE incidono anche sulla coesione sociale, economica e territoriale, nonché sulla convergenza all'interno della zona

⁽⁶⁾ Gruppo intergovernativo di esperti sul cambiamento climatico (2021), "[Climate Change 2021: The Physical Science Basis](#)". Contributo del Gruppo di lavoro I al sesto rapporto di valutazione.

⁽⁷⁾ Piattaforma intergovernativa di politica scientifica per la biodiversità e i servizi ecosistemici (2019), "[Summary for policy report of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services](#)".

⁽⁸⁾ Commissione europea (2020), "[Relazione 2020 in materia di previsione - Previsione strategica: tracciare la rotta verso un'Europa più resiliente](#)", COM(2020) 493 final del 9 settembre 2020.

euro e sull'efficacia della politica monetaria unica. Politiche attive del mercato del lavoro e sistemi di protezione sociale efficaci e ben concepiti, investimenti nell'istruzione e nelle competenze e finanze pubbliche sane possono rafforzare la resilienza e aumentare la crescita potenziale. Gli Stati membri si sono concentrati sull'attuazione delle riforme necessarie all'indomani della crisi finanziaria mondiale, ma lo slancio si è affievolito nel tempo e i progressi sono diventati diseguali nei vari Stati membri e settori strategici. Le forti interdipendenze tra le nostre economie all'interno del mercato unico e dell'Unione economica e monetaria sottolineano la necessità di coordinare le politiche nazionali. La piena attuazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile rimane un fattore chiave per rafforzare la resilienza e realizzare la duplice transizione.

La crisi COVID-19 ha reso queste sfide più visibili e urgenti. Affrontarle offre opportunità di trasformazione ma richiede anche importanti investimenti e riforme. La spesa per gli investimenti e lo slancio delle riforme dovranno aumentare rispetto al periodo precedente alla pandemia, quando gli investimenti pubblici erano scesi al di sotto dei livelli necessari per mantenere stabile lo stock di capitale pubblico in percentuale del PIL e doveva ancora essere attuata un'ampia gamma di riforme.

La potenza di fuoco di 2 000 miliardi di EUR del nuovo quadro finanziario pluriennale e di Next Generation EU, e in particolare il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF), aiuteranno gli Stati membri ad affrontare queste sfide. L'RRF stanziava 338 miliardi di EUR in sostegno non rimborsabile e fino a 386 miliardi di EUR in prestiti (a prezzi correnti) per sostenere gli investimenti e le riforme strutturali fino al 2026, oltre ai circa 500 miliardi di EUR stanziati da altri fondi dell'UE⁽⁹⁾. Questo finanziamento su vasta scala contribuirà a portare gli Stati membri sulla via della ripresa, rendendo al contempo le relative economie e società più resilienti e meglio preparate per il futuro attraverso il sostegno alle transizioni verde e digitale. Questo sforzo è stato integrato da REACT-EU, finanziato nell'ambito di Next Generation EU⁽¹⁰⁾.

3. Impatto e implicazioni della crisi COVID-19

3.1. Effetti della crisi

Una significativa contrazione economica seguita da una ripresa più forte del previsto, seppur disomogenea

La pandemia di COVID-19 ha causato una grave recessione economica, sebbene la ripresa abbia preso piede. Nel 2020 la pandemia ha determinato una contrazione senza precedenti dell'attività economica dell'UE. Tuttavia, grazie a un forte sostegno politico, a una campagna di vaccinazione accelerata e, ove possibile, al conseguente graduale allentamento delle restrizioni connesse alla pandemia, la crescita è ripresa con vigore nella primavera del 2021. L'andamento dell'economia nel corso dell'estate suggerisce che nel terzo trimestre si continuerà a registrare una forte crescita, non da ultimo grazie alla riapertura delle nostre

⁽⁹⁾ Il dato comprende il cofinanziamento nazionale. L'attuazione della politica di coesione si estende fino al 2029.

⁽¹⁰⁾ REACT-EU ha fornito ulteriori 50,6 miliardi di EUR per rafforzare i fondi della politica di coesione nel 2021 e nel 2022, che sostengono le misure per il superamento degli effetti della crisi e fungono da ponte verso il piano per la ripresa a lungo termine previsto dall'RRF.

società e alla ripresa dei viaggi. L'attività economica dovrebbe quindi rimanere sostenuta per diversi trimestri, facendo passare l'economia dell'UE dalla ripresa all'espansione. Si prevede che quest'anno almeno 19 Stati membri raggiungeranno i livelli di PIL del 2019, mentre tutti gli altri dovrebbero raggiungere tale livello nel corso del prossimo anno. Analogamente, gli scambi di merci dell'UE con i paesi terzi hanno registrato una forte ripresa nella prima metà del 2021. L'incertezza e i rischi relativi alle prospettive restano però elevati, in particolare a causa dell'incertezza circa la futura evoluzione della pandemia, l'inflazione, i prezzi dell'energia, le carenze nel mercato del lavoro e le strozzature nelle catene di approvvigionamento internazionali.

L'impatto sul mercato del lavoro è stato attenuato da misure di sostegno politico. L'occupazione ha subito una contrazione lieve rispetto alla perdita di produzione registrata. Grazie al diffuso ricorso ai regimi di riduzione dell'orario di lavoro e di mantenimento del posto di lavoro, sostenuti dal nuovo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE), l'aggiustamento si è limitato in gran parte a una riduzione delle ore lavorate. Con la ripresa economica i tassi di disoccupazione hanno iniziato a diminuire in tutta l'UE e il tasso di disoccupazione si attesta ora ad appena ½ punto percentuale al di sopra dei livelli precedenti la crisi. Tuttavia i divari occupazionali rispetto al periodo precedente alla crisi rimangono significativi in alcuni settori e regioni dell'UE, mentre in altri ha cominciato a manifestarsi nuovamente una carenza di manodopera. In prospettiva le transizioni tra posti di lavoro, imprese e settori possono generare qualche attrito in quanto spesso i nuovi posti di lavoro necessitano di lavoratori con competenze più elevate o diverse rispetto ai posti di lavoro persi, il che richiede interventi adeguati in termini di politica del mercato del lavoro per favorire gli adeguamenti.

Le perturbazioni dovute alla pandemia hanno comportato un aumento delle divergenze economiche, sociali e territoriali preesistenti, rendendo ancor più difficile il conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile⁽¹¹⁾. L'impatto economico della pandemia è stato diverso nei vari Stati membri e nelle varie attività economiche⁽¹²⁾ a causa della diversa gravità della situazione sanitaria, del rigore e della durata delle misure di mitigazione messe in atto e delle differenze tra le strutture economiche. I paesi con importanti settori turistici transfrontalieri sono stati particolarmente colpiti dalle restrizioni di viaggio. All'interno dei paesi i lavoratori scarsamente qualificati e i giovani, così come le regioni dipendenti dal turismo e i servizi caratterizzati dal contatto fisico con la clientela, sono stati i più colpiti. Nel complesso, seppur in misura inferiore rispetto alle previsioni iniziali, le divergenze tra Stati membri, regioni, settori e generazioni sono aumentate. La crisi ha messo in evidenza la necessità cruciale di sostenere la libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali nel mercato unico e di collaborare per migliorare la resilienza del mercato unico alle perturbazioni.

⁽¹¹⁾ Commissione europea (2021), "[Sustainable development in the European Union — Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context — 2021 edition](#)".

⁽¹²⁾ I servizi online e il commercio elettronico sono stati favoriti dai lockdown, mentre altri settori come quelli della produzione di beni durevoli e del trasporto merci hanno registrato riduzioni del fatturato solo temporanee o persino un aumento della loro attività. Allo stesso tempo i settori ad alta intensità di contatti hanno subito perdite significative e stanno recuperando più lentamente.

La necessaria risposta di bilancio ha determinato livelli di debito più elevati ed eterogenei

Le finanze pubbliche sono state duramente colpite dalla grave recessione e dalla necessaria risposta politica, con una più ampia divergenza di bilancio tra gli Stati membri. I disavanzi e i rapporti debito/PIL hanno subito un'impennata in tutti gli Stati membri: il disavanzo nominale dell'UE è salito a circa il 7 % del PIL nel 2020 rispetto allo 0,5 % del 2019, mentre il rapporto debito/PIL aggregato ha fatto un balzo di 13 punti percentuali del PIL, attestandosi al 92 % alla fine del 2020 ⁽¹³⁾. Si prevede che nei prossimi anni i disavanzi e i rapporti debito/PIL si attesteranno al di sopra dei livelli precedenti la pandemia. Gli Stati membri con livelli elevati di debito pubblico sono stati tra quelli maggiormente colpiti dalle ripercussioni economiche della crisi COVID-19 a causa della gravità della situazione sanitaria, delle misure messe in atto per sostenere la salute pubblica e della struttura delle loro economie, ivi compresi gli importanti settori turistici transfrontalieri. Di conseguenza, questi Stati membri hanno fatto registrare alcuni dei più forti aumenti del rapporto debito/PIL. Oltre agli stimoli fiscali diretti, i governi hanno fornito anche un sostegno alla liquidità del settore privato pari a circa il 20 % del PIL, principalmente sotto forma di garanzie pubbliche alle imprese e differimenti delle imposte ⁽¹⁴⁾. Il ricorso a tali garanzie pubbliche presenta sensibili differenze da uno Stato membro all'altro. L'eventuale impatto sulle finanze pubbliche dipende dalla misura in cui tali garanzie saranno attivate.

Sebbene il rapporto debito pubblico/PIL sia cresciuto, le misure dei piani per la ripresa e la resilienza volte ad aumentare il potenziale di crescita favoriranno la sostenibilità di bilancio. Si prevede che persisteranno rapporti debito/PIL elevati, che resteranno al di sopra dei livelli precedenti la pandemia in circa un terzo degli Stati membri nel prossimo decennio ⁽¹⁵⁾ e potrebbero aumentare ulteriormente in caso di attivazione delle garanzie connesse alla pandemia di COVID o di aumento dei tassi d'interesse. Sul lungo periodo anche la spesa connessa all'invecchiamento della popolazione e ai cambiamenti climatici potrebbe incidere sulla sostenibilità di bilancio. Allo stesso tempo diversi fattori possono favorire la sostenibilità delle finanze pubbliche: scadenze del debito più lunghe, fonti di finanziamento relativamente stabili con una base di investitori ampia e diversificata e differenziali favorevoli tra tasso di interesse e tasso di crescita. È importante sottolineare che l'efficace attuazione di riforme di bilancio favorevoli alla crescita e di investimenti nell'ambito dell'RRF e dei fondi della politica di coesione, con il contributo della Commissione attraverso lo strumento di sostegno tecnico, è destinata a sostenere la crescita potenziale, contribuendo a migliorare la sostenibilità di bilancio e a mantenere condizioni di finanziamento favorevoli.

⁽¹³⁾ Dati tratti dalle previsioni di primavera 2021 della Commissione.

⁽¹⁴⁾ Queste misure hanno fatto sì che le carenze di liquidità non si trasformassero in problemi di solvibilità, hanno favorito il proseguimento dell'erogazione di credito all'economia da parte del settore bancario e hanno reso possibile un efficiente trasferimento delle condizioni di finanziamento favorevoli a tutti i settori economici.

⁽¹⁵⁾ Circa due terzi degli Stati membri sono esposti a rischi medi o alti per la sostenibilità a medio termine, secondo la classificazione convenzionale della Commissione, mentre erano solo un terzo prima della crisi. Cfr. Commissione europea (2021), "[The 2021 Stability and Convergence Programmes: an Overview, with an Assessment of the Euro Area Fiscal Stance.](#)"

Il fabbisogno di investimenti è urgente

Il fabbisogno di investimenti è considerevole e l'RRF contribuirà a farvi fronte fino al 2026. L'impegno dell'UE a favore della duplice transizione, sancito dal Green Deal dell'UE e dalla strategia digitale dell'UE, richiederà ulteriori investimenti pubblici e privati annui pari a circa 650 miliardi di EUR nel prossimo decennio (riquadro 2) ⁽¹⁶⁾. L'investimento necessario per sostenere la transizione digitale e l'autonomia strategica aperta dell'UE ⁽¹⁷⁾ è diventato più evidente durante la pandemia, mettendo in risalto la necessità di una connettività Internet sicura e rapida e dell'accesso ai servizi digitali, l'importanza dell'istruzione e delle competenze digitali in tutta la società e la necessità di ovviare alle dipendenze dell'UE rispetto alle capacità digitali fondamentali. Sono inoltre necessari ulteriori investimenti volti a migliorare la resilienza economica e sociale dell'UE, anche nei settori della sanità, dell'istruzione e della formazione, della ricerca e dello sviluppo, dell'innovazione e dei trasporti. Mentre i fondi della politica di coesione continueranno ad aiutare gli Stati membri a soddisfare tali esigenze, l'RRF sosterrà questi sforzi anche attraverso una combinazione di sostegno non rimborsabile e finanziamenti tramite prestiti, ma si tratta di finanziamenti temporanei. In ultima analisi, garantire la resilienza economica e sociale e conseguire gli obiettivi della duplice transizione richiederà un aumento costante e significativo degli investimenti pubblici e privati negli Stati membri che continui dopo il 2026. In generale, per rispondere a queste pressanti esigenze saranno altresì necessari ulteriori sforzi per promuovere gli investimenti privati, anche attraverso il completamento dell'Unione dei mercati dei capitali. Oltre a ciò, la tassonomia dell'UE per le attività sostenibili contribuirà a spostare gli investimenti privati là dove sono più necessari in un'ottica ambientale e di azione per il clima.

L'aggiustamento di bilancio post-pandemia dovrebbe andare di pari passo con il miglioramento della qualità delle finanze pubbliche. Il sostegno dell'RRF contribuirà alla ripresa e farà aumentare la crescita potenziale solo se finanzia *ulteriori* investimenti produttivi e di alta qualità. In altre parole gli investimenti pubblici finanziati dall'RRF dovrebbero andare ad aggiungersi ad investimenti continuativi finanziati a livello nazionale. Sarà pertanto fondamentale promuovere investimenti finanziati a livello nazionale per la duplice transizione e rafforzare la resilienza economica e sociale. Se non genererà ulteriori investimenti, il sostegno dell'RRF ridurrà temporaneamente i disavanzi e i rapporti debito/PIL ma senza imprimere effetti positivi sulla crescita potenziale a medio e lungo termine, provocando un deterioramento della composizione della spesa pubblica. Laddove i rapporti debito/PIL sono molto elevati, la promozione di investimenti finanziati a livello nazionale impone una chiara definizione delle priorità di spesa e degli sforzi volti a migliorare la composizione e la qualità generali delle finanze pubbliche.

⁽¹⁶⁾ La stima degli investimenti necessari si basa sulla valutazione d'impatto per la revisione della direttiva sulle energie rinnovabili (SWD(2021) 621) e sul documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna il pacchetto Next Generation EU (SWD(2020) 98).

⁽¹⁷⁾ Commissione europea (2021), "Relazione di previsione strategica 2021 - Capacità e libertà di azione dell'UE", COM(2021) 750 final dell'8 settembre 2021.

La correzione degli squilibri macroeconomici in corso ha subito una battuta d'arresto

La crisi ha avuto un impatto disomogeneo su famiglie e imprese, ma l'azione politica di sostegno ha attenuato lo shock, anche a livello del settore bancario. In primo luogo, il numero di posti di lavoro persi è stato nel complesso limitato, ma l'impatto è stato più significativo tra i lavoratori scarsamente e mediamente qualificati. Analogamente, i giovani lavoratori e coloro che si affacciano al mondo del lavoro per la prima volta sono stati maggiormente colpiti. Queste tendenze possono accrescere le disuguaglianze nelle nostre società e richiedere ulteriori interventi politici per riqualificare e migliorare le competenze. La dichiarazione di Porto dell'8 maggio 2021 ha ribadito l'impegno dei leader dell'UE a favore del pilastro europeo dei diritti sociali quale elemento fondamentale della ripresa. In secondo luogo, sebbene le imprese abbiano dovuto ricorrere a ulteriori linee di credito per soddisfare il fabbisogno di capitale circolante, nel complesso la crisi COVID-19 non ha comportato un aumento delle insolvenze⁽¹⁸⁾. Le misure di sostegno stanno diventando più mirate. In considerazione delle vulnerabilità rimanenti, l'eliminazione dei programmi di sostegno dovrebbe avvenire in modo graduale. In terzo luogo, grazie ai loro solidi coefficienti patrimoniali e alle elevate riserve di liquidità, le banche sono riuscite a continuare a erogare credito all'economia. Anche la sospensione dei pagamenti dei dividendi e l'allentamento temporaneo della regolamentazione hanno offerto alle banche un certo margine di manovra. L'aumento dei crediti deteriorati è stato contenuto, ma la qualità delle attività dovrà essere monitorata con attenzione. In quarto luogo, la dinamicità dei prezzi delle abitazioni e delle attività finanziarie comporta rischi aggiuntivi.

La crisi COVID-19 ha aggravato una serie di vulnerabilità preesistenti. Gli squilibri interni connessi all'elevato debito pubblico e privato sono aumentati, trainati dalla flessione del PIL nel 2020 e dalle misure adottate per affrontare la crisi COVID-19. I prezzi delle abitazioni hanno continuato a registrare l'andamento dinamico precedente la pandemia e il debito ipotecario ha continuato a crescere in misura significativa in alcuni paesi. I disavanzi delle partite correnti sono aumentati nei paesi che dipendono dalle entrate provenienti dal turismo e, nel contempo, la correzione degli avanzi delle partite correnti è entrata in fase di stallo. In prospettiva potrebbero emergere nuovi squilibri a seguito delle trasformazioni strutturali accelerate dalla crisi COVID-19. La carenza di manodopera, le strozzature della catena del valore a livello mondiale e le dipendenze strategiche potrebbero influire sui prezzi relativi e sulla competitività. L'accelerazione della transizione digitale e i cambiamenti nei modelli di consumo potrebbero portare a squilibri tra domanda e offerta di competenze e a una disoccupazione frizionale che coesiste con la carenza di manodopera.

⁽¹⁸⁾ Alcune imprese, comprese le piccole e medie imprese, a causa della crisi hanno aumentato la leva finanziaria, il che le ha rese più vulnerabili e potenzialmente bisognose di ricapitalizzazione.

3.2. Risposta alla crisi

Risposta politica nazionale e pieno ricorso alla flessibilità nell'ambito dei quadri normativi dell'UE

La risposta politica coordinata e senza precedenti alla crisi COVID-19 è riuscita ad attenuarne l'impatto. La risposta alla crisi è stata attuata con forza sia a livello nazionale che a livello dell'UE. È stata messa in atto in modo coordinato e ha assunto varie forme complementari. L'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, l'accordo sul quadro temporaneo per gli aiuti di Stato (successivamente modificato più volte per tenere conto dell'evoluzione della situazione e delle esigenze delle imprese), le Iniziative di investimento in risposta al coronavirus (che hanno assicurato una flessibilità eccezionale per ricanalare i fondi della politica di coesione dove erano più necessari) e l'istituzione di strumenti di emergenza come SURE sono avvenuti in tempi rapidi ⁽¹⁹⁾. Le successive azioni della Commissione e le raccomandazioni del Consiglio hanno rispecchiato la necessità di un rigoroso coordinamento delle politiche economiche durante la pandemia. Un'azione decisiva a livello dell'UE ha assicurato lo sviluppo, il rapido approvvigionamento e la distribuzione coordinata dei vaccini COVID-19. Oltre agli sforzi volti ad attenuare gli effetti della crisi, gli appositi strumenti temporanei dell'UE hanno contribuito a favorire la ripresa e a promuovere una crescita sostenibile e inclusiva. In tale contesto, l'impegno della Commissione sull'Agenda 2030 e gli obiettivi di sviluppo sostenibile ha rappresentato uno strumento utile per "ricostruire meglio" e non lasciare indietro nessuno.

Di fronte alla grave crisi sanitaria ed economica, gli Stati membri hanno rapidamente adottato misure di sostegno di bilancio di ampia portata. Le risposte politiche nazionali sono state favorite dal tempestivo ricorso alle flessibilità esistenti nei quadri dell'UE pertinenti. Si stima che la risposta di bilancio complessiva degli Stati membri dell'UE, compresi gli stabilizzatori automatici innescati da forti ammortizzatori sociali, si attesterà al 19 % circa del PIL nel periodo 2020-2022 ⁽²⁰⁾. Oltre a ciò, gli Stati membri dell'UE hanno fornito alle imprese un considerevole sostegno alla liquidità sotto forma di garanzie statali e differimenti delle imposte. Lo sforzo in termini di politica di bilancio è stato integrato dalla politica monetaria. Questa risposta politica congiunta e coordinata ha avuto successo in quanto l'impatto della crisi COVID-19 sulla disoccupazione, sulle divergenze economiche e sociali, sulle insolvenze delle imprese e sui crediti deteriorati è stato di gran lunga meno grave rispetto alle previsioni iniziali.

⁽¹⁹⁾ [GU L 99 del 31.3.2020, pag. 5](#). Nell'aprile 2020 l'Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus ha fornito agli Stati membri un apporto di capitale iniziale di oltre 20 miliardi di EUR provenienti dai fondi della politica di coesione dell'UE, ampliando la portata del sostegno dei fondi, fornendo liquidità immediata e offrendo flessibilità in termini di modifiche dei programmi. Ciò ha consentito di mobilitare più di 23 miliardi di EUR per il sostegno di emergenza a favore dei sistemi sanitari e di istruzione, delle piccole e medie imprese e della protezione dei posti di lavoro e dei gruppi più vulnerabili. Cfr. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/4e2z-pw8r>.

⁽²⁰⁾ Le stime si basano sulle variazioni complessive dei saldi di bilancio primari nel periodo 2020-2022 rispetto al 2019 e includono una stima prudente dell'impatto del sostegno non rimborsabile dell'RRF.

I nuovi strumenti dell'UE hanno attenuato gli effetti della crisi

SURE è stato essenziale per sostenere i mercati del lavoro europei. Questa rete di sicurezza, creata in tempi rapidi, fornisce prestiti agevolati agli Stati membri affinché possano sostenere i lavoratori e le imprese durante la crisi. Sta inoltre favorendo la ripresa e limitando le conseguenze a lungo termine della crisi sul mercato del lavoro. Finora l'UE ha approvato oltre 94 miliardi di EUR di prestiti SURE destinati a 19 Stati membri richiedenti, dei quali circa 90 miliardi di EUR sono già stati erogati. SURE ha contribuito a proteggere dai rischi di disoccupazione oltre 31 milioni di persone (di cui 8½ milioni di lavoratori autonomi) e ha sostenuto oltre 2½ milioni di imprese durante la pandemia. Le misure nazionali per il mercato del lavoro sostenute da SURE hanno contribuito a prevenire la disoccupazione di circa 1½ milioni di persone nel 2020 e stanno contribuendo alla ripresa ⁽²¹⁾.

La Banca centrale europea ha attuato un'ampia serie di misure di politica monetaria che ha sostenuto anche la trasmissione delle misure di politica di bilancio. La risposta in termini di politica monetaria è consistita principalmente in nuove operazioni di acquisto di attività e di immissione di liquidità a favore delle banche della zona euro. Per migliorare l'accesso delle banche a queste operazioni, la Banca centrale europea ha inoltre adottato una serie di misure volte a ridurre gli obblighi in materia di garanzie. Queste misure hanno contribuito a mantenere condizioni di finanziamento favorevoli per tutti i settori dell'economia, anche le amministrazioni pubbliche, nel corso della pandemia, sostenendo l'attività economica e salvaguardando la stabilità dei prezzi a medio termine. Gli effetti di rafforzamento reciproco della politica monetaria e della politica di bilancio sono stati fondamentali per attenuare l'impatto della crisi e stanno sostenendo la ripresa.

Anche altri strumenti creati a livello dell'UE e della zona euro hanno fatto la loro parte. Il Fondo di garanzia paneuropeo, creato dal Gruppo Banca europea per gli investimenti, mobiliterà, secondo le previsioni, fino a 200 miliardi di EUR (1,4 % del PIL dell'UE) di finanziamenti aggiuntivi a sostegno delle piccole e medie imprese. Al 31 agosto 2021 il volume dei finanziamenti approvati ammontava a 18 miliardi di EUR; si prevede che tale volume mobiliterà investimenti per circa 144 miliardi di EUR. Lo strumento di sostegno per la gestione della crisi pandemica a titolo del meccanismo europeo di stabilità, per un valore massimo di 240 miliardi di EUR (2,0 % del PIL della zona euro), resta disponibile e ha anche contribuito a rafforzare la fiducia nella risposta politica dell'UE.

Uscire dalla crisi e prepararsi al futuro

L'RRF promuoverà una ripresa ricca di investimenti e riforme favorevoli alla crescita, incrementerà la crescita potenziale e attenuerà i problemi di bilancio. La sua effettiva attuazione renderà l'economia dell'UE più sostenibile, inclusiva, resiliente e meglio preparata alla duplice transizione, contribuendo al contempo ad attenuare il rischio di divergenze socioeconomiche ⁽²²⁾. Le misure finanziate dall'RRF attraverso il sostegno non rimborsabile

⁽²¹⁾ Commissione europea (2021), "[SURE: un anno dopo](#)", COM(2021) 596 final del 22 settembre 2021.

⁽²²⁾ L'assegnazione del sostegno non rimborsabile dell'RRF è commisurata alle esigenze effettive degli Stati membri, con contributi più elevati per gli Stati membri con un PIL pro capite relativamente basso e per quelli più duramente colpiti dalla crisi. A causa di problemi preesistenti quali una disoccupazione superiore alla media, questi Stati membri sono esposti a maggiori rischi di non riuscire a riprendersi rapidamente dalla crisi.

consentiranno di finanziare progetti di investimento di alta qualità e copriranno i costi delle riforme volte a migliorare la produttività senza generare disavanzi e debito più elevati. In tal modo i finanziamenti dell'RRF contribuiranno agli sforzi degli Stati membri per sostenere la ripresa economica, promuovere una maggiore crescita potenziale e migliorare gradualmente le posizioni di bilancio sottostanti. Il sostegno non rimborsabile dell'RRF e altre fonti di finanziamento dell'UE, in particolare i fondi della politica di coesione, forniranno un sostegno pari a circa lo 0,5 % del PIL all'anno nel 2021 e nel 2022. Nel complesso si prevede che gli investimenti pubblici, finanziati tramite fonti nazionali e l'RRF, saliranno al 3,5 % del PIL sia nel 2021 che nel 2022.

3.3. Implicazioni per il riesame della governance economica

La crisi COVID-19 ha messo in ulteriore risalto le sfide cui deve far fronte il quadro di governance economica. A quasi due anni dalla pubblicazione da parte della Commissione del riesame del quadro di governance economica, le conclusioni principali sono ancora valide (riquadro 1). La crisi ha reso molte di esse ancor più pertinenti. In primo luogo, i rapporti debito pubblico/PIL sono ulteriormente aumentati, ponendo l'accento sulla sfida di una riduzione graduale, duratura e favorevole alla crescita verso livelli prudenti del debito. In secondo luogo, gli investimenti pubblici dovranno essere mantenuti a livelli elevati per gli anni a venire, sottolineando l'importanza di una buona composizione e qualità delle finanze pubbliche per garantire una crescita sostenibile e inclusiva. In terzo luogo, la politica di bilancio discrezionale anticiclica, insieme agli strumenti temporanei di sostegno finanziario dell'UE, si è dimostrata molto efficace nell'attenuare l'impatto di questa crisi eccezionale in modo tempestivo ed efficiente, evidenziando l'importanza della creazione di un margine di manovra a livello di bilancio in tempi normali da utilizzare in tempi di crisi. In quarto luogo, l'efficace risposta politica ha messo in evidenza il valore di un forte coordinamento delle politiche tra l'UE e gli Stati membri, in particolare tra diversi strumenti politici e di finanziamento. In quinto luogo, la rapida evoluzione della crisi ha dimostrato le difficoltà associate all'utilizzo di indicatori che non siano osservabili e all'elaborazione di norme che tentino di rispondere a tutte le circostanze possibili. In sesto luogo, la correzione degli squilibri macroeconomici è stata interrotta e stanno emergendo nuove vulnerabilità, le quali evidenziano quanto sia importante prevenire e affrontare tempestivamente i rischi e le divergenze. Il riavvio del riesame dovrebbe combinare i risultati precedenti della Commissione, illustrati nella comunicazione del febbraio 2020, con gli insegnamenti tratti dalla crisi. Ciò consentirà di riflettere su un quadro di governance economica in grado di sostenere pienamente gli Stati membri nell'affrontare le sfide macroeconomiche post-pandemia.

Norme di bilancio dell'UE

Ridurre i rapporti debito pubblico/PIL elevati e divergenti in modo sostenibile e favorevole alla crescita sarà una sfida fondamentale dopo la crisi. Quando le condizioni economiche lo consentiranno, la ripresa di un percorso di riduzione dei rapporti debito pubblico/PIL sarà essenziale per mantenere finanze pubbliche sane, evitare divergenze di bilancio persistenti tra gli Stati membri, mantenere condizioni di finanziamento favorevoli per i settori pubblico e privato e prevenire tensioni sul mercato che avrebbero costosi effetti

di ricaduta. Una ripresa economica forte e una crescita economica duratura sono essenziali per una riduzione efficace, costante e sostenibile del rapporto debito/PIL. Se da un lato una riduzione iniziale troppo marcata del rapporto debito/PIL comporterebbe un costo economico e sociale elevato e sarebbe quindi controproducente, in particolare in un contesto caratterizzato da una politica monetaria condizionata dai limiti e dal rischio di ripercussioni a lungo termine sull'economia, dall'altro una riduzione realistica, graduale e duratura del debito pubblico rimane importante anche per ricostituire le riserve prima della prossima recessione.

Il ruolo di stabilizzazione della politica di bilancio discrezionale coordinata si è rivelato fondamentale durante la crisi COVID-19. La crisi COVID-19 ha messo in evidenza il ruolo positivo che la politica di bilancio discrezionale anticiclica e il coordinamento europeo possono svolgere in termini di risposta agli importanti shock economici e di contenimento delle relative conseguenze sociali. Integrata dalle misure di politica monetaria adottate dalla BCE e dalle banche centrali nazionali e sostenuta dall'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, la risposta coordinata e consensuale in materia di politica di bilancio è stata efficace nell'affrontare la sfida immediata di un forte shock economico, infondendo fiducia e riducendo il rischio di ripercussioni a lungo termine. Ciò riflette anche l'efficacia del ruolo di stabilizzazione della politica di bilancio nell'attuale contesto caratterizzato da tassi d'interesse bassi. Tuttavia la capacità di fornire uno stimolo fiscale nei periodi di congiuntura sfavorevole richiede la costituzione di riserve di bilancio nei periodi di congiuntura favorevole. Il rafforzamento dell'anticiclicità nel quadro di bilancio dell'UE potrebbe rafforzare la dimensione di medio periodo della politica di bilancio e, di conseguenza, la capacità delle politiche di bilancio nazionali di rispondere alle fluttuazioni economiche.

Una composizione delle finanze pubbliche favorevole alla crescita dovrebbe promuovere gli investimenti e favorire una crescita duratura, sostenibile e inclusiva. I bilanci nazionali dovranno svolgere il proprio ruolo, con un sostegno sostanziale, seppur temporaneo, da parte dell'RRF. Allo stesso tempo i finanziamenti pubblici non dovrebbero sostituire o escludere gli investimenti privati in assenza di fallimenti del mercato. Nel complesso, ciò sottolinea l'importanza della qualità e della composizione delle finanze pubbliche. In questo contesto dovrebbe inserirsi una riflessione su quale ruolo sia appropriato per il quadro di governance economica al fine di incentivare gli investimenti e le riforme nazionali. La promozione di investimenti pubblici verdi, digitali e capaci di rafforzare la resilienza merita un'attenzione particolare, date le sfide a lungo termine cui deve far fronte la nostra economia.

Resta estremamente importante conseguire gli obiettivi generali di semplificazione, maggiore titolarità nazionale e migliore applicazione delle norme. Considerando che l'attuale quadro di bilancio ha via via incorporato elementi di flessibilità e discrezionalità derivanti da una serie complessa di disposizioni interpretative, è necessario che un esercizio efficace del giudizio economico, in un quadro basato su regole, si svolga in modo trasparente. Per questa ragione si rendono necessarie norme di bilancio *più semplici* attraverso indicatori *osservabili* per la misurazione della conformità. Occorre inoltre valutare se la chiara focalizzazione sugli errori rilevanti nella conduzione delle politiche, come stabilito nel

trattato, sulla scorta di obiettivi ben definiti e di un maggiore coinvolgimento delle istituzioni nazionali, possa contribuire a un'attuazione più efficace del quadro di sorveglianza. Questi obiettivi sono interconnessi. Nello specifico, un quadro più semplice contribuisce ad accrescere la titolarità, migliorare la comunicazione e ridurre i costi politici connessi all'applicazione e alla conformità.

Quadri di bilancio nazionali solidi possono contribuire a un quadro di governance economica efficace. Durante la crisi della COVID-19 i quadri di bilancio nazionali, in particolare gli enti di bilancio indipendenti nazionali, sono stati in grado di adeguarsi rapidamente all'evoluzione delle circostanze. Ciò suggerisce che è opportuno prendere in considerazione un possibile rafforzamento delle loro funzioni. Nel contempo la grande diversità dei mandati giuridici, delle prestazioni e delle risorse degli enti di bilancio indipendenti impone un allineamento alle migliori prassi negli Stati membri, tenendo in debita considerazione le differenze dei contesti istituzionali nazionali. Tra le altre questioni che è necessario prendere in considerazione figurano le strategie volte a promuovere la pianificazione di bilancio verde e a medio termine, la gestione degli investimenti pubblici e le modalità per rispecchiare meglio i rischi derivanti dai cambiamenti climatici nella pianificazione di bilancio.

Procedura per gli squilibri macroeconomici

È essenziale riprendere il percorso di convergenza tra gli Stati membri. Prevenire e correggere gli squilibri macroeconomici aumenta la capacità degli Stati membri di reagire agli shock e sostiene la convergenza economica. Impedire l'accumulo di vulnerabilità interne ed esterne contribuirà inoltre a consolidare la ripresa e a rafforzare la crescita a lungo termine. L'impatto asimmetrico della crisi e l'acuirsi delle divergenze (anche se più contenute del previsto) mettono in risalto l'importanza di ridurre tanto i disavanzi delle partite correnti quanto gli avanzi persistenti e consistenti delle partite correnti. La riduzione degli squilibri esterni sarà inoltre fondamentale per creare effetti di ricaduta positivi della domanda in tutti gli Stati membri, in particolare all'interno della zona euro nel quadro di una politica monetaria condizionata dai limiti.

Una procedura per gli squilibri macroeconomici ben funzionante può essere d'aiuto. L'eventuale emergenza di nuovi squilibri a seguito delle trasformazioni strutturali accelerate dalla crisi COVID-19 sottolinea l'importanza dell'individuazione tempestiva dell'accumulo degli squilibri da parte del quadro di sorveglianza della procedura per gli squilibri macroeconomici in modo tale che questi possano essere affrontati in tempi brevi. La procedura per gli squilibri macroeconomici può inoltre promuovere il dialogo multilaterale sulle sfide macroeconomiche e sostenere il coordinamento delle politiche, come dimostrato dalla risposta rapida e allineata degli Stati membri alla crisi pandemica. Il dialogo multilaterale rafforza la titolarità nazionale delle azioni politiche necessarie per fare fronte alle vulnerabilità individuate. Dall'introduzione della procedura per gli squilibri macroeconomici, nel tempo molti Stati membri hanno ridotto in modo efficace la gravità dei loro squilibri. Tuttavia, in alcuni casi il persistere degli squilibri giustifica un'ulteriore riflessione su come l'attuazione e l'impianto della procedura per gli squilibri macroeconomici,

ivi compresa la procedura per gli squilibri eccessivi, potrebbero promuovere la titolarità nazionale e rafforzarne la forza di trazione politica.

I molteplici filoni della sorveglianza si sovrappongono in parte, ma le connessioni non sono sempre state pienamente sfruttate. Sebbene l'integrazione della procedura per gli squilibri macroeconomici e del patto di stabilità e crescita nel quadro del semestre europeo abbia contribuito a rafforzare l'interazione tra i filoni della sorveglianza, vi è un ulteriore margine di miglioramento per farli funzionare meglio insieme, evitando sovrapposizioni tra di essi quando affrontano contemporaneamente gli squilibri macroeconomici, i potenziali problemi di crescita e i rischi per la sostenibilità di bilancio. Finora la sorveglianza nell'ambito della procedura per gli squilibri macroeconomici potrebbe anche non aver tenuto sufficientemente conto delle interazioni tra le nuove sfide economiche emergenti, in particolare quelle connesse ai cambiamenti climatici e ad altre pressioni ambientali.

Insegnamenti tratti dall'RRF

Gli insegnamenti tratti dal successo della risposta politica dell'UE alla crisi, e in particolare dal quadro RRF e dalla sua governance, possono essere utili per il riesame del quadro di governance economica. Sulla base di una proposta della Commissione, il Parlamento e il Consiglio hanno concordato un quadro politico e di governance per l'RRF che mira a far sì che gli obiettivi comuni dell'UE si riflettano in un'azione coordinata a livello degli Stati membri⁽²³⁾. Gli Stati membri hanno elaborato i loro piani nazionali per la ripresa e la resilienza, che contemplano investimenti e riforme, facendo fronte alle sfide specifiche del paese e alle priorità politiche dell'UE. Sulla base di tali piani, la Commissione ha avviato dialoghi politici costruttivi e intensi con gli Stati membri, i quali hanno portato a una migliore comprensione reciproca delle sfide e delle priorità politiche a livello nazionale e dell'UE. Questi dialoghi hanno contribuito a creare fiducia e titolarità e sono intesi a realizzare riforme e investimenti trasformativi. L'esito del dialogo ha trovato riscontro nella proposta della Commissione relativa a una decisione di esecuzione del Consiglio che definisce le riforme e gli investimenti concordati, la quale viene successivamente approvata dal Consiglio.

Un quadro trasparente di valutazione e monitoraggio ha rafforzato la fiducia reciproca e sosterrà l'attuazione dell'RRF. L'attuazione sarà monitorata e valutata rispetto agli specifici traguardi e obiettivi proposti dallo Stato membro, valutati e approvati dalla Commissione e poi approvati dal Consiglio. Grazie alla sua natura basata sui risultati e ai rigorosi meccanismi di monitoraggio e controllo, l'RRF fornisce una strategia coerente per sostenere le riforme e gli investimenti pubblici e stimolare la crescita potenziale per rispondere alle esigenze della duplice transizione. Ciascun piano nazionale deve destinare almeno il 37 % dei fondi stanziati all'azione per il clima e il 20 % al digitale⁽²⁴⁾. Il monitoraggio di tali obiettivi conferisce credibilità agli obiettivi climatici e digitali dell'RRF.

⁽²³⁾ Le priorità politiche dell'UE sono rappresentate da sei pilastri politici che dovrebbero guidare l'attuazione dell'RRF: transizione verde; trasformazione digitale; crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, produttività e competitività; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani.

⁽²⁴⁾ Oltre all'obiettivo climatico, le singole misure devono rispettare il principio "non arrecare un danno significativo" in relazione agli obiettivi ambientali, da dimostrare tramite una valutazione come indicato negli orientamenti tecnici pubblicati dalla Commissione.

Il dispositivo contribuirà inoltre all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali grazie ai finanziamenti destinati all'occupazione e alle misure sociali, promuovendo pari opportunità per tutti.

Basato sugli impegni, l'approccio dell'RRF al coordinamento delle politiche, con una forte titolarità nazionale dell'elaborazione e dell'esito delle stesse, è destinato a sostenere l'attuazione delle riforme e degli investimenti concordati. Tale approccio tiene conto delle complessità che derivano dal perseguimento simultaneo di vari obiettivi nazionali e dell'UE, in un contesto caratterizzato da differenze nelle strutture socioeconomiche e nelle preferenze nazionali, e costituisce il fondamento della titolarità e della fiducia. Gli sviluppi in rapida evoluzione dall'inizio della pandemia (e da prima ancora) hanno dimostrato la difficoltà di elaborare norme esaustive in grado di tenere conto di tutte le circostanze possibili. Le stesse questioni sono pertinenti nel più ampio contesto della governance economica. Ad esempio, in materia di bilancio, per preservare la credibilità del quadro è necessario che gli obiettivi di sostenibilità di bilancio, stabilizzazione macroeconomica e qualità delle finanze pubbliche siano tutti adeguatamente affrontati già in fase di pianificazione, dando così luogo a percorsi di avvicinamento all'obiettivo ben definiti. Tenendo conto degli insegnamenti tratti dall'RRF, il riesame della governance economica dovrebbe prendere in considerazione come garantire al meglio la titolarità nazionale, la fiducia reciproca, l'efficace attuazione del quadro in relazione ai suoi obiettivi fondamentali e un'interazione tra la dimensione economica e quella di bilancio.

In futuro, il semestre europeo rimarrà il quadro di riferimento per procedere a una sorveglianza integrata e al coordinamento delle politiche economiche e occupazionali nell'UE. Il semestre europeo ha dimostrato i propri meriti in termini di miglioramento del coordinamento delle politiche economiche e occupazionali. Dovrà tuttavia essere adattato alle nuove sfide derivanti dalle transizioni verde e digitale e alla necessità di una maggiore resilienza. Grazie a un ambito di applicazione più ampio, il semestre europeo completerà l'attuazione dei piani per la ripresa e la resilienza, che fissano il programma di riforme e investimenti per gli anni a venire. I due processi saranno intrinsecamente connessi, sfruttando al meglio le sinergie esistenti senza creare sovrapposizioni.

Questioni da sottoporre a dibattito

Il sondaggio online aggiornato è composto da 11 domande chiave destinate al dibattito pubblico. Tenendo conto dell'esperienza acquisita con il quadro giuridico esistente prima della pandemia di COVID-19 (riquadro 1), dell'impatto della crisi e delle sfide sopra descritte, le 9 domande che orientano il dibattito pubblico contenute nella comunicazione di febbraio 2020 ⁽²⁵⁾ sono state integrate da altre due domande, mentre una domanda è stata in parte riformulata come segue.

⁽²⁵⁾ Commissione europea (2020), "[Riesame della governance economica](#)", COM(2020) 55 final del 5 febbraio 2020.

Nuova domanda - Sotto quali aspetti l'impianto, la governance e il funzionamento dell'RRF possono fornire spunti utili in termini di governance economica mediante una maggiore titolarità, la fiducia reciproca, il rispetto delle norme e l'interazione tra la dimensione economica e quella di bilancio?

Nuova domanda - Considerando il modo in cui la crisi COVID-19 ha rimodellato le nostre economie, esistono altre problematiche di cui il quadro di governance economica dovrebbe tenere conto, oltre a quelle individuate finora?

Domanda riformulata - Alla luce degli effetti diffusi della crisi COVID-19 e dei nuovi strumenti politici temporanei che sono stati introdotti in risposta a tale crisi, come può il quadro – in particolare il patto di stabilità e crescita, la procedura per gli squilibri macroeconomici e, più in generale, il semestre europeo – garantire al meglio una risposta politica adeguata e coordinata a livello dell'UE e nazionale?

4. Conclusioni

La Commissione invita le altre istituzioni e tutti i portatori di interessi a partecipare al dibattito pubblico sul riesame della governance economica. La Commissione auspica un dibattito inclusivo con il Parlamento europeo, il Consiglio, il Comitato economico e sociale europeo, il Comitato delle regioni, la Banca centrale europea, le banche centrali nazionali, i governi e i parlamenti nazionali, nonché un ampio ventaglio di portatori di interessi comprendente le parti sociali, il mondo accademico, le organizzazioni della società civile, gli enti di bilancio indipendenti e i comitati nazionali per la produttività. Il dibattito si svolgerà con modalità e in sedi diverse, tra cui riunioni dedicate, seminari, workshop e un sondaggio online, lanciato nuovamente in data odierna: i cittadini, le organizzazioni e le autorità pubbliche sono invitati a presentare i loro contributi entro il 31 dicembre 2021 ⁽²⁶⁾. Il sito web della Commissione dedicato alla governance economica fungerà da centro di raccolta delle informazioni sui vari eventi di ascolto che verranno organizzati dalla Commissione ⁽²⁷⁾, la quale valuterà anche le informazioni e le osservazioni raccolte nel corso di altri eventi organizzati dai portatori di interessi in tutta l'UE.

Per creare un ampio consenso è necessario un impegno inclusivo e ad ampio raggio con tutti i portatori di interessi. Il funzionamento efficace del quadro di sorveglianza è responsabilità collettiva di tutti gli Stati membri, delle istituzioni dell'UE e degli altri principali portatori di interessi. Il dibattito pubblico contribuirà a creare consenso tra tutte le parti. Ciò è fondamentale per l'efficacia della sorveglianza economica nell'Unione. Attraverso le sue iniziative la Commissione promuoverà il dialogo e la comprensione reciproca tra i portatori di interessi, con l'obiettivo di formulare un approccio ampiamente condiviso sulla via da seguire.

⁽²⁶⁾ Si prega di utilizzare il seguente link: <https://ec.europa.eu/eusurvey/runner/Public-debate-on-the-review-of-the-EU-economic-governance>

⁽²⁷⁾ Cfr.: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/economic-governance-review_en

La Commissione terrà conto di tutte le opinioni espresse durante il dibattito pubblico.

Nel primo trimestre del 2022 fornirà 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. Gli orientamenti terranno conto della situazione economica mondiale, della situazione specifica di ciascuno Stato membro e della discussione sul quadro di governance economica. La Commissione 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.

Riquadro 1: sintesi della comunicazione di febbraio 2020 sul riesame della governance economica

La comunicazione di febbraio 2020 ha valutato l'efficacia del quadro di governance economica nel conseguimento dei suoi obiettivi fondamentali, ovvero: i) garantire finanze pubbliche sostenibili e una crescita sostenibile ed evitare gli squilibri macroeconomici, ii) creare un quadro di sorveglianza integrato a sostegno del coordinamento delle politiche economiche, in particolare nella zona euro e iii) promuovere la convergenza macroeconomica nell'UE.

La comunicazione ha rilevato che il quadro di governance economica è riuscito a ridurre i livelli del debito pubblico, a correggere gli squilibri macroeconomici esistenti, a sostenere una graduale convergenza dei risultati economici degli Stati membri e a migliorare il coordinamento delle politiche economiche. La comunicazione ha inoltre evidenziato questioni relative alla bassa crescita potenziale degli Stati membri, al persistere di un basso livello di inflazione e ai livelli costantemente elevati di debito pubblico in alcuni Stati membri, sostenendo che il quadro di sorveglianza dovrebbe contribuire ad affrontare le sfide economiche, demografiche e ambientali più urgenti di oggi e di domani.

Il quadro di bilancio

Il quadro in materia di sorveglianza di bilancio è stato in grado di incoraggiare gli Stati membri a tornare a posizioni di bilancio sane, riducendo il proprio disavanzo e imprimendo al rapporto debito/PIL una traiettoria discendente. Il braccio preventivo del quadro era tuttavia risultato meno efficace del braccio correttivo. Mentre il rapporto debito/PIL aggregato ha iniziato a diminuire nel 2015, la dinamica del debito è stata molto diversa da uno Stato membro all'altro. Il quadro non ha garantito una sufficiente differenziazione tra Stati membri con situazioni nettamente diverse in termini di posizione di bilancio, rischi per la sostenibilità e altre vulnerabilità.

La comunicazione sottolineava che le politiche di bilancio degli Stati membri rimanevano procicliche. In assenza di una capacità di bilancio centrale con caratteristiche di stabilizzazione, la capacità di orientare la politica di bilancio della zona euro era rimasta limitata. Oltre a ciò, il quadro di bilancio non aveva sufficientemente preservato il livello di investimenti pubblici durante i periodi di risanamento di bilancio e le finanze pubbliche non erano diventate più favorevoli alla crescita. La comunicazione ha inoltre evidenziato la complessità delle norme di bilancio dell'UE, in particolare la molteplicità degli indicatori e il ricorso a variabili non osservabili. Il quadro mancava di trasparenza e la sua complessità ostacolava la titolarità e la prevedibilità. Con lo sviluppo di quadri di bilancio nazionali e degli enti di bilancio indipendenti è stata accresciuta la titolarità nazionale della disciplina di bilancio, ma l'efficacia dei quadri nazionali variava da uno Stato membro all'altro.

La procedura per gli squilibri macroeconomici

La procedura per gli squilibri macroeconomici ha ampliato la portata del quadro di sorveglianza, ma l'interazione tra tale procedura e il patto di stabilità e crescita è stata insufficiente. Ad esempio, il collegamento tra sostenibilità di bilancio e squilibri macroeconomici avrebbe potuto essere ulteriormente sviluppato. Inoltre la sorveglianza nell'ambito della procedura per gli squilibri macroeconomici non ha preso in sufficiente considerazione le interazioni con le nuove sfide economiche emergenti, in particolare quelle relative ai cambiamenti climatici e ad altre pressioni ambientali. Sebbene abbia contribuito a sensibilizzare in merito agli squilibri macroeconomici, la procedura per gli squilibri macroeconomici non ha portato a riforme durature negli Stati membri in cui persistono squilibri. Tale procedura è stata più efficace nel ridurre i disavanzi delle partite correnti che

gli avanzi persistenti ed elevati delle partite correnti. Infine, poiché la procedura per gli squilibri macroeconomici è stata introdotta in un contesto di squilibri esistenti, restava ancora da dimostrare la sua efficacia nel prevenire l'accumulo di nuovi squilibri, vulnerabilità e rischi.

Stati membri della zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la stabilità finanziaria

A partire dal 2010 sono stati sviluppati meccanismi di sostegno finanziario agli Stati membri della zona euro che si trovano in difficoltà per quanto riguarda la stabilità finanziaria, che hanno portato all'istituzione del meccanismo europeo di stabilità. Anche se tutti gli Stati membri della zona euro che hanno ricevuto assistenza finanziaria sono tornati con successo sui mercati a tassi di finanziamento ragionevoli, in futuro si potrebbe prestare maggiore attenzione alla titolarità nazionale dei programmi, nonché alla trasparenza e alla responsabilità.

Riquadro 2: fabbisogno di investimenti verdi e digitali

Il fabbisogno di ulteriori investimenti pubblici e privati in relazione alla duplice transizione e ai relativi obiettivi strategici è stimato a circa 650 miliardi di EUR all'anno fino al 2030 ⁽¹⁾. La transizione verde rappresenta l'80 % di tale fabbisogno, pari a 520 miliardi di EUR all'anno, con circa il 60 % del totale per la politica climatica ed energetica.

Transizione verde

La transizione climatica accelererà inevitabilmente l'obsolescenza di una parte di stock di capitale esistente. Ciò non significa necessariamente che la crescita diminuirà, ma è probabile che la transizione climatica determini un cambiamento nella composizione della crescita, in quanto più risorse dovranno essere destinate agli investimenti e meno ai consumi ⁽²⁾.

Si stima che l'aumento del fabbisogno di investimenti nei settori dell'energia e dei trasporti ammonti a circa 390 miliardi di EUR all'anno ⁽³⁾. L'aumento di oltre il 50 % rispetto alla tendenza storica è dovuto principalmente alle politiche in materia di clima ed energia volte a decarbonizzare la nostra economia, ma riflette anche le esigenze energetiche e di trasporto di un'economia in espansione ⁽⁴⁾. In media, ciò rappresenta un aumento di circa 2,1 punti percentuali della quota del PIL di investimenti nel settore dell'energia e dei trasporti rispetto alla tendenza storica, tra cui investimenti nella rete elettrica, nelle centrali elettriche, nelle caldaie industriali e nella produzione e distribuzione di nuovi combustibili, nonché investimenti nell'isolamento degli edifici, nella ristrutturazione energetica, nei costi di acquisto di veicoli e altri investimenti nel settore dei trasporti ⁽⁵⁾; è in parte incluso il fabbisogno di investimenti infrastrutturali per i trasporti ⁽⁶⁾. Queste stime non tengono conto delle future esigenze di adattamento ai cambiamenti climatici, come gli investimenti destinati a rendere i beni esistenti più resilienti ai cambiamenti climatici o l'aumento dei costi dovuto alla maggiore frequenza di eventi meteorologici estremi.

Per gli altri ambiti del settore ambientale, gli investimenti che ancora mancano per realizzare gli obiettivi delle politiche sono stimati a circa 130 miliardi di EUR all'anno. Questa stima riflette il fabbisogno di investimenti in ambiti della politica ambientale quali la protezione dell'ambiente, ivi comprese la biodiversità, la gestione delle risorse e l'economia circolare ⁽⁷⁾.

Sebbene una quota sostanziale degli investimenti sarà sostenuta dal settore privato, anche gli investimenti pubblici dovranno aumentare.

Trasformazione digitale

Nel complesso gli investimenti che ancora mancano per realizzare una trasformazione digitale nell'UE sono stimati a circa 125 miliardi di EUR all'anno ⁽⁸⁾. Questo dato comprende le carenze di investimenti nelle reti di comunicazione, nello sviluppo delle competenze digitali e nello sviluppo di tecnologie e capacità digitali fondamentali, quali il cloud computing, i semiconduttori e l'intelligenza artificiale, ma non riguarda la digitalizzazione dei servizi pubblici e alcuni altri ambiti.

⁽¹⁾ I dati sul fabbisogno di investimenti per le varie politiche provengono da fonti diverse, riflettono approcci diversi (cfr. le note 3, 7 e 8) e indicano un ordine di grandezza.

⁽²⁾ Pisani-Ferry, J. (2021), "Climate Policy is Macroeconomic Policy, and the Implications Will Be Significant", PIIE Policy Brief 21-20, agosto 2021.

⁽³⁾ Cfr. le valutazioni d'impatto per le proposte politiche sull'obiettivo del 55 %, tra cui la valutazione d'impatto per la revisione della direttiva sulle energie rinnovabili ([SWD\(2021\) 621 final](#)).

⁽⁴⁾ Circa 1 000 miliardi di EUR devono essere investiti ogni anno nei settori dell'energia e dei trasporti per il periodo 2021-2030. Queste stime riflettono il fabbisogno di investimenti per soddisfare le esigenze dell'economia in materia di energia e trasporti, nonché l'aumento del fabbisogno di investimenti dovuto alle maggiori ambizioni in materia di clima ed energia, e comprendono una riduzione dei costi previsti per le tecnologie legate all'energia e ai trasporti, quali i costi delle energie rinnovabili e delle batterie. 650 miliardi di EUR provengono dal settore dei trasporti e rappresentano principalmente il costo di acquisto dei veicoli. Sono compresi i veicoli acquistati dalle famiglie, che di norma sono contabilizzati come beni

durevoli nei conti nazionali e non come investimenti.

- (5) Il fabbisogno di investimenti è tratto da un modello di equilibrio parziale del sistema energetico e dei trasporti. I dati comprendono gli investimenti in nuovi beni o capacità, compresa la sostituzione di beni esistenti al termine del loro ciclo di vita economica. La sostituzione dei beni esistenti può essere accelerata in virtù di scelte politiche, come ad esempio l'eliminazione graduale della capacità di produzione di energia elettrica basata su combustibili fossili, o a causa delle mutevoli condizioni di mercato che rendono il loro funzionamento antieconomico.
- (6) Comprendono gli investimenti nelle stazioni di ricarica o di rifornimento, ma non includono, ad esempio, gli investimenti in infrastrutture ferroviarie o stradali.
- (7) Commissione europea (2020), documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna il pacchetto Next Generation EU, [SWD \(2020\) 98](#).
- (8) Ibidem.