



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

Dossier n° 59 -
9 febbraio 2022

Tipo e numero atto	<i>Comunicazione della Commissione "L'economia dell'UE dopo la COVID-19: implicazioni per la governance economica" COM(2021)662</i>
Data di adozione	<i>19 ottobre 2021</i>
Settori di intervento	<i>Macroeconomia; politica economica; politica fiscale; ripresa economica; Patto di stabilità e crescita</i>
Assegnazione	<i>22 ottobre 2021 - Commissione V (Bilancio)</i>
Segnalazione da parte del Governo	<i>Si</i>

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.

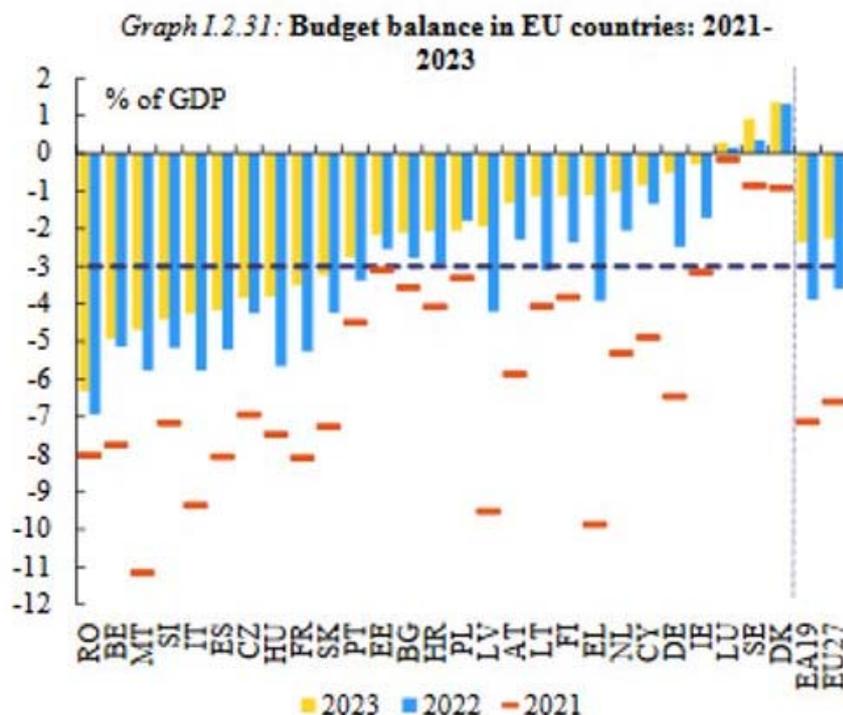
Il dibattito si svolge in un **contesto fortemente segnato dalla crisi pandemica** e interessa, tra l'altro, il **Patto di stabilità e crescita** - il principale insieme di regole della *governance* economica europea - che ha l'obiettivo di far **rispettare i limiti** concernenti il **deficit pubblico** (3% del PIL) e il **debito pubblico** (60% del PIL) fissati dal Trattato di Maastricht.

È ancora **attiva** - e, sulla base di quanto preannunciato dalla Commissione europea, 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.

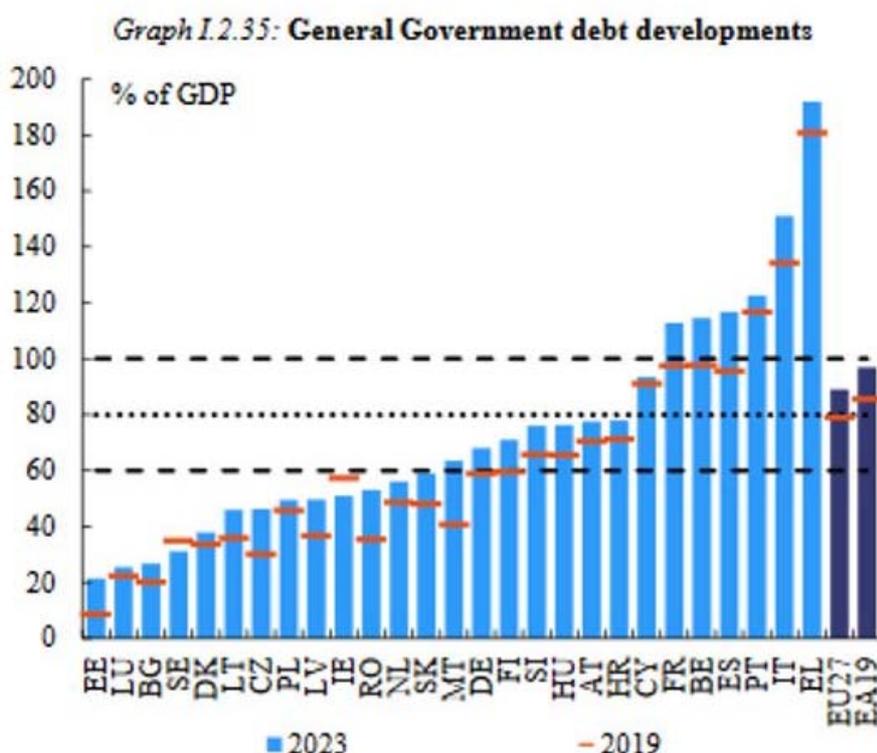
La grave recessione e la necessaria risposta di bilancio hanno determinato un **significativo aumento, pressoché generalizzato**, del **deficit** e del **debito pubblico** negli Stati membri, come segnalato anche dalle ultime [previsioni](#) economiche della Commissione europea (novembre 2021).

La Commissione rileva, tra l'altro, che il **deficit pubblico aggregato** dell'UE è aumentato **dallo 0,5% del PIL nel 2019 al 6,9% nel 2020**; quest'anno dovrebbe ridursi fino al 3,6% del PIL e nel 2023 al 2,3% del PIL. Tuttavia, secondo la Commissione (grafico sottostante), nel **2023 dieci Paesi** avranno ancora un **deficit superiore al 3%** del PIL (Belgio, Repubblica Ceca, Spagna,

Francia, **Italia**, Ungheria, Malta, Romaniaa, Slovenia e Slovacchia).



La Commissione, inoltre, rileva che il **rapporto debito/PIL aggregato dell'UE è aumentato nel 2020 di oltre 13 punti percentuali**, raggiungendo il **91,8%** (il 99,3% nell'Eurozona). Prevede per l'anno in corso una traiettoria discendente del livello del debito in quasi tutti i Paesi dell'UE. Tuttavia, ritiene (grafico sottostante) che nel **2023** quattordici Paesi avranno ancora un debito superiore al 60% del PIL (sei dei quali - Belgio, Grecia, Spagna, Francia, **Italia** e Portogallo - al di sopra del 100% del PIL).



Le prospettive del dibattito sulla revisione della governance economica

Sul tema della revisione delle regole di *governance* economica si confrontano da tempo posizioni diverse tra gli Stati membri. Mentre sembra esserci ormai una generale convergenza

sull'esigenza di procedere a una maggiore trasparenza e semplificazione delle regole, che nel tempo sono diventate eccessivamente complesse, lo stesso non può dirsi riguardo al tema di un eventuale **allentamento** ovvero di una **modifica degli attuali vincoli di bilancio**.

A livello di Consiglio, si registrano diversità di vedute soprattutto tra due gruppi di Paesi. Da una parte vi sono i Paesi, cosiddetti "**frugali**", i quali ritengono che le **regole del Patto** siano **già provviste della necessaria flessibilità** per adeguarle alle differenti situazioni economiche degli Stati membri.

*In vista dell'Ecofin dello scorso settembre, i Ministri delle finanze di Austria, Danimarca, Lettonia, Slovacchia, Repubblica Ceca, Finlandia, Olanda e Svezia hanno sottoscritto un **documento** in cui si dichiarano disponibili ad un dibattito sul miglioramento della governance economica, incluso il Patto di stabilità e crescita, ma precisano che la disattivazione della clausola di salvaguardia generale e l'eventuale riforma del Patto "non dovrebbero essere collegate". Nel documento si sottolinea, altresì, che "la riduzione del rapporto debito/Pil deve rimanere un obiettivo comune" e che "la sostenibilità di bilancio, combinata con riforme che sostengono la crescita economica, deve continuare a costituire la base del quadro economico e fiscale comune dell'UE".*

Vi sono poi altri Paesi, tra cui **Francia e Italia**, i quali ritengono, invece, che le regole **debbano essere necessariamente riformate** poiché, essendo mutati i parametri di riferimento (livelli di deficit e di debito), potrebbero risultare **inadeguate** per il nuovo scenario macroeconomico risultante dalla crisi pandemica e inidonee a sostenere la crescita, elemento quest'ultimo ritenuto indispensabile anche ai fini della riduzione del debito.

*Il 23 dicembre 2021 il Financial Times ha pubblicato un **intervento** del Presidente del Consiglio italiano, Mario **Draghi**, e del Presidente della Repubblica francese, Emmanuel **Macron**, sulla necessità di riformare le regole di bilancio dell'UE.*

*"Già prima della pandemia le regole di bilancio dell'UE andavano riformate" - si legge nell'intervento - poiché "**troppo opache ed eccessivamente complesse**" e in quanto "hanno limitato il campo d'azione dei Governi durante le crisi e sovraccaricato di responsabilità la politica monetaria" e "non hanno creato gli incentivi giusti per dare priorità a una spesa pubblica che guardi al futuro e rafforzi la nostra sovranità - ad esempio gli investimenti pubblici".*

*Nel riconoscere che **occorre ridurre i livelli di indebitamento**, si sostiene, tuttavia, come ciò **non** possa avvenire "**attraverso tasse più alte o tagli alla spesa sociale insostenibili**" e come **non** sia possibile "**soffocare la crescita** attraverso aggiustamenti di bilancio impraticabili". Piuttosto, si sottolinea che la strategia deve essere quella di "mantenere sotto controllo la spesa pubblica ricorrente attraverso riforme strutturali ragionevoli" senza che ciò impedisca di intraprendere tutti gli investimenti necessari.*

*C'è bisogno - continua l'intervento - "di più spazio di manovra e di margini di spesa sufficienti per prepararci al futuro e per garantire la nostra piena sovranità. Il debito per finanziare tali investimenti, che certamente gioveranno alle generazioni future e alla crescita di lungo termine, dovrà essere favorito dalle regole di bilancio, dato che questo tipo di spesa pubblica contribuisce alla sostenibilità di lungo termine del debito". Infine, c'è un riferimento significativo al **programma Next Generation EU** che viene indicato come un "**utile modello per il futuro**" sia per i meccanismi che ha introdotto per la valutazione della qualità della spesa pubblica che per le sue modalità di finanziamento.*

*Già in precedenza, il Presidente del Consiglio Draghi (Camera dei deputati: **question time** del 12 maggio 2021 e **comunicazioni** in vista del Consiglio europeo del 15 dicembre 2021) aveva affermato che le attuali regole di bilancio "non sono andate bene nel passato" poiché "erano pro-cicliche, hanno aggravato i problemi dei Paesi che si trovavano in crisi e non hanno sostenuto i Paesi che ne avevano bisogno" e che, pertanto, "sono ancora più inadeguate per un'economia in uscita da una pandemia". Una loro revisione - ha affermato il Presidente del Consiglio - dovrà in particolare "assicurare margini di azione più ampi alla politica di bilancio nella sua funzione di stabilizzazione anticiclica (...), incentivare gli investimenti, soprattutto per favorire la trasformazione digitale ed ecologica (...) e puntare a ridurre le crescenti divergenze tra le economie degli Stati membri". Nella **Relazione** programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'UE per l'anno*

2021, presentata a giugno, il Governo italiano, inoltre, aveva affermato che "continuerà ad evidenziare i **limiti dell'attuale metodologia di calcolo del prodotto potenziale e dell'output gap**" e che, allo stesso tempo, in merito alla possibile revisione delle regole "non mancherà di evidenziare che la necessaria riduzione di indesiderati margini di incertezza e di alcuni elementi di eccessiva complessità non dovranno andare a discapito della flessibilità e delle necessarie valutazioni specifiche per Paese nell'applicazione".

Tenuto conto di tale scenario, si segnala che nel capitolo VII dell'[Accordo](#) di coalizione raggiunto da socialdemocratici, verdi e liberaldemocratici per la formazione del **nuovo Governo tedesco**, guidato dal Cancelliere Olaf Scholz, si afferma che il Patto di stabilità e crescita ha dimostrato la sua flessibilità e su questa base si intende garantire la crescita, mantenere la sostenibilità del debito e garantire investimenti sostenibili e rispettosi del clima. Si rileva, altresì, che il Patto di stabilità e crescita dovrebbe diventare più semplice e trasparente, anche al fine di rafforzarne l'applicazione.

I Ministri delle finanze europei si sono riuniti da ultimo il 17 gennaio scorso a livello di Eurogruppo e il giorno seguente in occasione del Consiglio ECOFIN. Torneranno a discutere della revisione delle regole di governance economica in occasione della riunione informale del 25 e 26 febbraio 2022 e, secondo quanto risulta dal [programma](#) della Presidenza francese (gennaio-giugno 2022), nella riunione di marzo. Il programma della Presidenza francese fa anche riferimento a un altro appuntamento, un vertice dei 27 Capi di Stato e di Governo, che si terrà in Francia il 10 e l'11 marzo 2022, e che sarà dedicato alla definizione di un nuovo modello di crescita europeo.

Al termine dell'ECOFIN dello scorso 18 gennaio, durante la conferenza stampa, il Ministro francese Le Maire ha sottolineato che occorre trovare un nuovo equilibrio tra la necessità di risanare le finanze pubbliche e la necessità di favorire investimenti per la transizione ecologica e digitale.

*Nella stessa sede, il Vicepresidente della Commissione europea, **Valdis Dombrovskis**, ha dichiarato che ci sono **alcuni punti sui quali sembra emergere un possibile accordo** tra gli Stati, tra cui l'abbandono di alcuni indicatori, come l'output gap e il saldo strutturale, in favore di un benchmark di spesa, la revisione della regola del debito, al fine di introdurre percorsi di riduzione credibili, gradualmente e favorevoli alla crescita, e la semplificazione della governance macroeconomica e di bilancio.*

*Circa le **tempistiche**, il Vicepresidente Dombrovskis ritiene "improbabile" che le proposte legislative che verosimilmente la Commissione presenterà verso metà anno saranno approvate dai colegislatori per l'inizio del 2023, quando dovrebbe essere disattivata la clausola di salvaguardia generale. Per tale ragione, ha anticipato che la Commissione intende presentare, nelle prossime settimane, delle linee guida orientative per le politiche economiche e fiscali degli Stati membri per il 2023, che potrebbero fornire una soluzione ponte di transizione, appunto per il 2023, nell'attesa di definire e completare una riforma. Il Vicepresidente ha citato l'esempio di quanto fatto nel 2015 quando la Commissione presentò una comunicazione interpretativa sulla flessibilità del Patto al fine di stimolare le riforme strutturali e favorire gli investimenti pubblici.*

Si registrano già **importanti contributi al dibattito**, alcuni dei quali sembrano assumere un particolare rilievo, come:

- la proposta dell'**European Fiscal Board** di fissare un obiettivo primario, un valore di riferimento per il debito pubblico, con una principale regola operativa - un parametro di riferimento per la crescita della spesa - e un percorso di riduzione del debito a un ritmo adattato alle circostanze del Paese;
- uno **studio**, pubblicato sul sito del Meccanismo europeo di stabilità (**MES**), che propone l'innalzamento del valore di riferimento per il debito pubblico al 100% del PIL, la limitazione della crescita della spesa in base alla crescita potenziale del PIL e il mantenimento del limite del 3% del PIL per il deficit;
- un comunicato della **Banca centrale europea**, in cui si richiama l'esigenza di regole più semplici, più trasparenti e più prevedibili, "meno dipendenti dall'inosservabile *output gap*", e che prevedano una revisione della regola del debito per garantire un percorso di

aggiustamento realistico, graduale e duraturo del debito pubblico. Anche il **Parlamento europeo** si è espresso, lo scorso luglio, a favore di una revisione del quadro, auspicabilmente prima di disattivare la clausola di salvaguardia generale del Patto: pur prendendo atto del grado di flessibilità dell'attuale disciplina, ritiene che essa presenti **regole eccessivamente complesse**, scarsa applicazione, mancanza di titolarità e mancanza di incentivi a perseguire politiche anticicliche simmetriche.

Il quadro normativo dell'UE

Il **Patto di stabilità e crescita** definisce i parametri di riferimento delle regole di bilancio che guidano le politiche degli Stati membri e fornisce i principali strumenti per la sorveglianza delle politiche stesse (c.d. **braccio preventivo**) e per la correzione dei disavanzi eccessivi (c.d. **braccio correttivo**).

Il Patto è stato oggetto di interventi di riforma nel 2005 e nel 2011-2013 con gli atti facenti parte del *six-pack* e del *two-pack* ed è stato altresì integrato dal [Trattato cd. Fiscal compact](#) del 2012. In estrema sintesi, sono **4** le **principali regole** economiche europee: la regola del deficit, la regola del debito, un valore di riferimento del saldo di bilancio strutturale e la regola della spesa. Il **saldo di riferimento** delle regole in questione è costituito dall'**indebitamento netto**, cioè la differenza tra le entrate e le uscite del conto economico delle PA (tale saldo è il numeratore del rapporto deficit/PIL calcolato ai fini della verifica del rispetto del limite del 3%).

Esso è **affiancato**, quale strumento chiave ai fini della valutazione della situazione di bilancio dei Paesi membri, dal **saldo strutturale**, cioè il saldo di bilancio pubblico al netto degli effetti del ciclo economico, vale a dire escludendone gli effetti di un eventuale rallentamento o espansione (componente ciclica) e, inoltre, depurandolo delle misure di natura straordinaria e non ripetibili (c.d. *una tantum*).

Il **braccio preventivo** del Patto ([regolamento \(CE\) n. 1466/97](#) e [regolamento \(UE\) n. 1173/2011](#)) impone agli Stati membri di far **progredire il saldo strutturale** verso un obiettivo specifico per Paese, calcolato sulla base della propria posizione di bilancio, denominato "**obiettivo a medio termine**" (OMT) che fornisce un margine di sicurezza rispetto al rapporto deficit/PIL del 3%. L'OMT va rivisto ogni tre anni e può essere ulteriormente riveduto in caso di attuazione di riforme strutturali aventi un notevole impatto sulla sostenibilità delle finanze pubbliche.

In base alle regole definite nei regolamenti europei, gli **Stati** membri dovrebbero registrare un **saldo di bilancio** strutturale **corrispondente all'OMT o in rapida convergenza** verso tale valore (con una correzione annuale del saldo strutturale pari almeno a 0,5 punti percentuali di PIL). Gli Stati membri con un livello di debito che ecceda il 60% del PIL o che presentino rischi pronunciati per la complessiva sostenibilità del debito dovrebbero osservare una velocità di convergenza verso l'OMT maggiore.

Gli obiettivi del saldo strutturale devono essere compresi in una forcella stabilita tra un deficit (in termini strutturali) dello 0,5% del PIL (che può essere più ampio, fino a -1% per i Paesi nei quali il rapporto debito/PIL sia significativamente inferiore al 60% e i rischi di sostenibilità siano bassi) e il pareggio o l'attivo, in termini corretti per il ciclo, al netto delle misure temporanee e *una tantum*. Esso può, quindi, divergere dal requisito di un saldo prossimo al pareggio o in attivo, offrendo comunque al tempo stesso un margine di sicurezza rispetto al rapporto tra disavanzo/PIL del 3%.

Il percorso di avvicinamento all'OMT si fonda su una regola di **correzione strutturale** annuale di 0,5 punti percentuali (superiore a 0,5% per i Paesi più indebitati e ad alto rischio); la regola, come detto, può tuttavia variare in relazione all'andamento del ciclo economico (*good or bad times*), richiedendosi uno sforzo più limitato in presenza di una congiuntura sfavorevole.

Nell'ambito delle regole vigenti del Patto sono, tuttavia, previsti **margini di flessibilità** (di cui ha usufruito negli anni anche l'Italia) che consentono, a determinate condizioni, **deviazioni temporanee dall'OMT o dal percorso di avvicinamento al medesimo**. Tale flessibilità è riconosciuta per l'adozione di riforme strutturali e per gli investimenti pubblici ("**clausola delle riforme strutturali**" o "**clausola degli investimenti**"), che devono avere effetti positivi sul

bilancio a lungo termine e aumentare le potenzialità di crescita. L'aggiustamento di bilancio richiesto è inoltre modulato in relazione all'andamento del ciclo economico.

Si veda, a tal proposito, la [comunicazione](#) della Commissione del 13 gennaio 2015 che ha chiarito le modalità e le condizioni per l'applicazione della flessibilità nel braccio preventivo del Patto.

La flessibilità è riconosciuta, altresì, in caso di "**eventi eccezionali**", a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa, ossia qualora si produca un evento inconsueto al di fuori del controllo dello Stato membro interessato che abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale di detto Stato o in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione (la cosiddetta clausola di salvaguardia generale). Al fine di valutare la coerenza delle correzioni del saldo strutturale con le regole europee si tiene conto dell'**output gap**, che misura il divario tra il PIL effettivo e il PIL potenziale (espresso in punti percentuali rispetto al PIL potenziale). La Commissione europea usa le stime dell'**output gap** per caratterizzare l'andamento del ciclo economico degli Stati membri e quindi per definire l'entità dell'aggiustamento strutturale annuo richiesto: quanto più ampio è il divario positivo tra prodotto effettivo e potenziale, tanto maggiore sarà l'entità dell'aggiustamento richiesto, e viceversa.

Limitando l'analisi agli elementi essenziali delle regole di *governance* economica, rilevano poi la **regola della spesa** (un vincolo alla crescita della spesa, diretto a rafforzare il raggiungimento dell'OMT, parametrato al tasso di crescita di medio periodo del PIL potenziale) e la **regola del debito**, finalizzata alla verifica del percorso di riduzione del debito in eccesso verso il valore soglia del 60% di PIL.

Quest'ultima stabilisce che, per la quota del rapporto debito/PIL in eccesso rispetto al livello del 60%, il **tasso di riduzione** debba essere pari a 1/20 all'anno nella media dei **tre precedenti esercizi** (versione *backward-looking* della regola). La regola è considerata soddisfatta, altresì, se la riduzione del differenziale di debito rispetto al 60% si verificherà, in base alle previsioni della Commissione europea, nel periodo di **tre anni successivi** all'ultimo anno per il quale si hanno dati disponibili (versione *forward-looking* della regola). Va anche verificato se lo scostamento dal *benchmark* di riferimento può essere attribuito agli effetti del ciclo economico.

Il **braccio correttivo** del Patto ([regolamento \(CE\) n. 1467/97](#) e [regolamento \(UE\) n. 1173/2011](#)) disciplina invece la **procedura per i disavanzi eccessivi** (PDE), un meccanismo che può essere attivato nei confronti di uno Stato membro in caso di superamento dei valori di riferimento per il disavanzo e il debito.

La riforma del *two-pack* ha introdotto inoltre procedure di sorveglianza e di monitoraggio specifiche per gli Stati membri dell'Eurozona per tener conto delle potenziali ricadute negative all'interno dell'Unione economica e monetaria.

La complessa interazione tra le diverse norme è ulteriormente specificata in **documenti non legislativi**, che guidano le Istituzioni europee e gli Stati membri nell'applicazione della legislazione dell'Unione: in particolare, il [Vademecum](#) sul Patto di stabilità e crescita, il [Codice di condotta](#) del Patto di stabilità e crescita e il [Codice di condotta](#) del *two-pack*.

Per una panoramica sulla legislazione relativa al Patto di stabilità e crescita si veda la seguente [pagina](#) della Commissione europea, comprendente anche i documenti non legislativi.

Il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio dell'UE e la sorveglianza multilaterale avvengono nell'ambito del cosiddetto **Semestre europeo**, che ha l'obiettivo di creare le condizioni affinché le decisioni dei singoli Stati membri in materia di finanza pubblica e, più in generale, in materia macroeconomica non si differenzino eccessivamente, stante il fatto che squilibri e divergenze troppo marcati possono mettere a repentaglio la resilienza del sistema nel suo complesso. Il Semestre dà luogo a **raccomandazioni specifiche per paese** rivolte agli Stati membri.

La sorveglianza economica non si limita alla sorveglianza di bilancio ma include anche gli **squilibri macroeconomici**, definiti come "ogni tendenza che possa determinare sviluppi che hanno, o potrebbero avere, effetti negativi sul corretto funzionamento dell'economia di uno Stato

membro, dell'Unione economica e monetaria o dell'intera Unione". Una specifica "**procedura per gli squilibri macroeconomici**", istituita sempre dal *six-pack*, è volta a prevenire e correggere gli squilibri macroeconomici eccessivi.

La comunicazione della Commissione europea COM(2021)662

L'iniziativa della Commissione europea si inserisce in una discussione, che si è sviluppata già da qualche anno, sull'opportunità di riformare la *governance* economica dell'UE e su quali modifiche o integrazioni eventualmente apportare ai fini di un suo miglioramento e rafforzamento.

Nel **febbraio 2020** la **Commissione europea** aveva presentato una [comunicazione](#) (COM(2020)55) e lanciato un **dibattito pubblico** sul **riesame** della **governance economica** dell'UE al fine di valutarne l'efficacia nel conseguimento dei suoi **obiettivi fondamentali**, vale a dire: 1) garantire finanze pubbliche sostenibili e una crescita sostenibile, ed evitare gli squilibri macroeconomici; 2) creare un quadro di sorveglianza integrato che consenta un più stretto coordinamento delle politiche economiche, in particolare nella zona euro; 3) promuovere la convergenza dei risultati economici tra gli Stati membri.

La [comunicazione](#) (COM(2021)662), del 19 ottobre 2021, **riavvia il dibattito pubblico** e valuta, innanzitutto, l'**impatto** della **crisi pandemica** sul **riesame** della *governance* economica che, secondo la Commissione, ha in particolare:

1. provocato una **contrazione economica senza precedenti nel 2020**, seguita da una ripresa più forte del previsto, seppur disomogenea;
2. comportato un **aumento delle divergenze** economiche, sociali e territoriali preesistenti;
3. determinato una **crescita** dei disavanzi e soprattutto dei **livelli di debito in tutti gli Stati membri** (anche se eterogenea);

La Commissione 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 e potrebbero aumentare ulteriormente in caso di attivazione delle garanzie connesse alla pandemia di COVID o di aumento dei tassi d'interesse. Circa due terzi degli Stati membri sono esposti a rischi medi o alti per la sostenibilità a medio termine, secondo la Commissione, mentre erano solo un terzo prima della crisi. Sul lungo periodo, anche la spesa connessa all'invecchiamento della popolazione e ai cambiamenti climatici potrebbe incidere sulla sostenibilità di bilancio. Allo stesso tempo, sostiene la Commissione, 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.

4. reso **urgente un considerevole fabbisogno di investimenti**, a cui fino al 2026 contribuirà il Dispositivo per la ripresa e la resilienza;
Secondo la Commissione, l'impegno dell'UE a favore della duplice transizione, sancito dal *Green Deal* e dalla strategia digitale, richiederà ulteriori investimenti pubblici e privati annui pari a circa 650 miliardi di euro fino al 2030. La transizione verde rappresenta l'80% di tale fabbisogno, pari a 520 miliardi di euro all'anno, con circa il 60% del totale per la politica climatica ed energetica.
5. determinato una **battuta d'arresto** nella **correzione** degli **squilibri macroeconomici**.

A giudizio della Commissione, la crisi ha **aggravato una serie di vulnerabilità pre-esistenti**.

Allo stesso tempo, la Commissione rileva che la **risposta alla crisi**, nazionale e unionale, ha **attenuato gli effetti negativi e promosso la ripresa**, in particolare grazie all'attivazione della clausola di salvaguardia generale del Patto e al quadro temporaneo per gli aiuti di Stato e al lancio di nuovi strumenti europei, come lo Strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza ([SURE](#)) e il [Programma per la ripresa Next Generation EU \(NGEU\)](#).

Anche altri strumenti hanno contribuito a fornire una risposta alla crisi, ricorda la Commissione, come le Iniziative di investimento in risposta al coronavirus (che hanno assicurato una flessibilità eccezionale per rincanalare i fondi della politica di coesione dove erano più necessari) o il [Programma temporaneo](#) di

acquisto di titoli del settore privato e pubblico per l'emergenza pandemica della BCE o ancora il [Fondo di garanzia paneuropeo](#), creato dal Gruppo Banca europea per gli investimenti, al fine di mobilitare finanziamenti aggiuntivi a sostegno delle piccole e medie imprese. Secondo quanto riporta la comunicazione, al 31 agosto 2021 il volume dei finanziamenti approvati ammontava a 18 miliardi di euro, con una previsione di attivazione di investimenti per circa 144 miliardi di euro. È stato, inoltre, istituito, nell'ambito del Meccanismo europeo di stabilità (MES), uno [Strumento di sostegno per la gestione della crisi pandemica](#) volto a finanziare i costi diretti e indiretti dell'assistenza sanitaria nazionale, di cura e prevenzione, dovuti alla crisi da COVID-19.

*La crisi pandemica ha quindi aggiunto nuovi elementi alla discussione. Non soltanto sono considerevolmente aumentati i livelli dei disavanzi pubblici, in primis del debito, e si sono ulteriormente ampliati alcuni divari economici e sociali sia tra gli Stati che all'interno degli stessi, ma è aumentata la consapevolezza che sarà essenziale promuovere e incrementare gli investimenti pubblici, specialmente quelli legati al raggiungimento degli obiettivi climatici. Anche per questo, si è tornato a parlare di una cosiddetta "golden rule" per escludere dalle regole fiscali europee determinati investimenti pubblici, in particolare quelli "verdi". Inoltre, da più parti si è suggerito di **considerare strumenti comuni a livello europeo a carattere permanente**, sulla base dell'esperienza maturata con NGEU e con SURE.*

La risoluzione [n. 6-00191](#), approvata dalla Camera dei deputati il 23 giugno 2021 in occasione delle comunicazioni del Presidente del Consiglio in vista del Consiglio europeo del 24 e 25 giugno, ha impegnato il Governo "ad attivarsi in tutte le opportune sedi istituzionali europee per aprire la strada alla possibilità di rendere permanente NGEU quale meccanismo di aiuti comunitari che poggia sulla emissione di debito comune". In occasione del Vertice sociale di Porto del 7 e 8 maggio 2021 il Presidente del Consiglio è [interventuto](#) chiedendo che il programma SURE di sostegno all'occupazione diventi strutturale.

Svolte le suddette considerazioni, la Commissione afferma di ritenere **ancora valide** le **principali conclusioni** della **comunicazione di febbraio 2020** e, anzi, di ritenere **molte di esse ancora più pertinenti** in seguito alla crisi. Pertanto, a giudizio della Commissione, il riesame della governance economica dell'Unione dovrebbe tenere in considerazione alcuni elementi, i seguenti in particolare:

1. la sfida di una **riduzione graduale, duratura e favorevole alla crescita verso livelli prudenti del debito**;

Secondo la Commissione, "**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".

2. la necessità di **mantenere gli investimenti pubblici 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 questo contesto, a giudizio della Commissione, dovrebbe inserirsi una riflessione su quale ruolo sia appropriato per il quadro di *governance* economica al fine di incentivare gli investimenti (soprattutto verdi, digitali e capaci di rafforzare la resilienza) e le riforme nazionali.

3. l'importanza di creare un **marginale di manovra** a livello di bilancio in tempi normali, da utilizzare in tempi di crisi, in quanto "la politica di bilancio discrezionale anticiclica, insieme agli strumenti temporanei di sostegno finanziario dell'UE, si è dimostrata molto efficace nell'attenuare l'impatto eccezionale della crisi in modo tempestivo ed efficiente";
4. il valore di un **forte coordinamento delle politiche** tra l'UE e gli Stati membri, in particolare

tra diversi strumenti politici e di finanziamento;

5. 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;

Già nella comunicazione di febbraio 2020 la Commissione ha rilevato che l'impostazione dell'attuale quadro di bilancio è diventata eccessivamente complessa poiché "è caratterizzata da una molteplicità di norme connesse a diversi indicatori per misurare la conformità e contempla diverse clausole che consentono deviazioni dai requisiti (prevedendo, quindi, anche l'uso della flessibilità), ciascuna in base ai propri criteri di ammissibilità". "Inoltre - continuava l'analisi della Commissione - il quadro poggia in larga misura su variabili non direttamente osservabili e riviste di frequente, quali il divario tra prodotto effettivo e potenziale (**output gap**) e il **saldo strutturale**, il che ostacola la formulazione di orientamenti politici stabili". "Nella comunicazione del 2021 la Commissione rileva la necessità di norme di bilancio più semplici attraverso indicatori osservabili per la misurazione della conformità.

6. **L'interruzione nella correzione degli squilibri macroeconomici e l'emersione di nuove vulnerabilità**, le quali evidenziano quanto sia importante prevenire e affrontare tempestivamente i rischi e le divergenze.

La Commissione sottolinea in particolare che 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**.

Infine, secondo la Commissione, gli **insegnamenti** tratti dal successo della risposta politica dell'UE alla crisi, e in particolare dal **Dispositivo per la ripresa e la resilienza**, possono essere **utili per il riesame del quadro di governance economica**. Grazie alla sua natura basata sui risultati e ai rigorosi meccanismi di monitoraggio e controllo, il Dispositivo fornisce una strategia coerente per sostenere le riforme e gli investimenti pubblici e stimolare la crescita potenziale per rispondere alle esigenze della duplice transizione.

La Commissione europea si impegna - tenendo conto di tutte le opinioni espresse durante il dibattito pubblico, a cui erano invitati a partecipare, entro il 31 dicembre 2021, istituzioni dell'Unione e nazionali (banche centrali, Governi, Parlamenti) 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, inoltre, annuncia 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**.

Si ricorda che la Commissione europea ha formulato le seguenti **11 domande chiave** formulate nella comunicazione del 2020 e integrate da quella del 2021, per orientare il dibattito pubblico.

1. **Come migliorare** il quadro in modo da **garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche** in tutti gli Stati membri e agevolare **l'eliminazione degli squilibri macroeconomici** esistenti prevenendone l'insorgenza in futuro?
2. Come può il quadro garantire politiche di bilancio responsabili che salvaguardino la **sostenibilità a lungo termine pur consentendo la stabilizzazione macroeconomica a breve termine**?
3. **Come può il quadro incentivare** gli Stati membri affinché intraprendano le riforme e gli investimenti indispensabili per conseguire gli obiettivi del *Green Deal* e contribuire ad affrontare le sfide economiche, sociali e ambientali di oggi e di domani, ad esempio la **duplice transizione**, preservando nel contempo le garanzie contro i rischi per la sostenibilità del debito?
4. In che modo si può **semplificare** il quadro dell'UE e **migliorarne la trasparenza** in sede di attuazione?
5. In che modo la sorveglianza può concentrarsi sugli Stati membri esposti a sfide politiche più pressanti garantendo un dialogo e un impegno di elevata qualità?
6. Sotto quali aspetti l'impianto, la governance e il funzionamento del **Dispositivo per la ripresa e la**

- resilienza** possono fornire **spunti utili in termini di governance economica** mediante una maggiore titolarità, la fiducia reciproca, il rispetto delle norme e l'interazione tra le dimensioni economica, occupazionale e di bilancio?
7. Vi sono margini per rafforzare i quadri di bilancio nazionali e migliorarne l'interazione con il quadro di bilancio dell'UE?
 8. **In che modo il quadro può garantire di fatto il rispetto delle norme?** Quale dovrebbe essere il ruolo delle sanzioni finanziarie, dei costi in termini di immagine e degli incentivi positivi?
 9. 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 - compresi 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?
 10. In che modo il quadro dovrebbe **tenere conto della dimensione della zona euro** e del programma volto all'approfondimento dell'Unione economica e monetaria?
 11. 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?

Contributi al dibattito

Di seguito, una sintetica rassegna di **alcuni dei principali contributi** al dibattito.

Parere del Comitato europeo delle regioni (febbraio 2021)

Con un parere del 2 febbraio 2021 il Comitato europeo delle regioni ha accolto con favore il riesame presentato dalla Commissione europea. Il Comitato registra **quattro grandi lacune** nel quadro europeo di governance economica:

1. **effetti pro-ciclici**: uno Stato membro in recessione può vedersi costretto a ridurre le proprie spese, con il rischio di aggravare ulteriormente la recessione in corso, malgrado la flessibilità, che è insufficiente. Tale pro-ciclicità si è ripercossa in modo particolare sugli investimenti pubblici, che troppo spesso hanno svolto il ruolo di variabile di adeguamento delle politiche di austerità;
2. **complessità**: gli obiettivi multipli, la flessibilità, le eccezioni, le clausole di salvaguardia e l'eterogeneità delle situazioni di cui tenere conto hanno portato a un quadro eccessivamente complesso e tecnico, basato peraltro su indicatori non direttamente osservabili, quali il disavanzo strutturale e il divario tra prodotto effettivo e potenziale;
3. **assenza di efficacia**: se nel 2018 i disavanzi eccessivi erano quasi del tutto scomparsi, l'evoluzione del debito si è rivelata nettamente meno favorevole già prima dell'impatto fiscale della crisi pandemica e l'applicazione delle sanzioni finanziarie non è credibile, in quanto sarebbe controproducente;
4. **assenza di trasparenza e di legittimità**: la complessità e il tecnicismo del quadro di *governance* economico lo rendono poco chiaro. Né il Parlamento europeo né gli enti locali e regionali, né tanto meno la società civile e gli altri portatori di interesse, sono realmente coinvolti. Inoltre, il quadro attuale non stabilisce alcuna correlazione tra le rispettive responsabilità dei livelli di governo nell'attuazione del Patto e prevede unicamente una responsabilità collettiva nazionale indipendente dall'effettiva gestione di bilancio ai diversi livelli.

Il Comitato ritiene altresì che:

- i governi nazionali, gli enti regionali e locali, nonché i cittadini dovrebbero **poter comprendere chiaramente le regole da applicare**. A tal fine, le norme applicabili dovrebbero essere basate su **indicatori direttamente verificabili** e comprendenti una stabilizzazione controciclica, depurata dalle variazioni congiunturali;
- il quadro europeo di *governance* economica sia in parte responsabile della forte riduzione degli investimenti pubblici seguita alla crisi dell'Eurozona. Ritiene, a tal riguardo, che l'introduzione di una «**golden rule in materia di investimenti pubblici**» possa risultare uno strumento utile, escludendo gli investimenti pubblici netti dal computo del disavanzo nel

Patto di stabilità e crescita;

- la legittimità democratica del sistema europeo di governance economica sia troppo debole e che ciò metta a rischio non solo la stessa *governance* economica ma anche il progetto europeo nel suo insieme.

Risoluzione del Parlamento europeo (luglio 2021)

L'8 luglio 2021 il Parlamento europeo ha approvato (con 461 voti favorevoli, 94 contrari e 133 astensioni) una [risoluzione](#) sulla revisione - ritenuta necessaria - del quadro legislativo macroeconomico.

La revisione - sostiene la risoluzione - "avrà luogo in circostanze difficili, vale a dire i bassi tassi di interesse e un debito senza precedenti, nonché nel contesto di un grande pacchetto di risanamento fiscale composto da sovvenzioni e prestiti finanziati dal debito dell'UE" e dovrebbe avvenire **preferibilmente prima di disattivare la clausola di salvaguardia generale** del Patto, in quanto farlo successivamente renderebbe "il processo più complesso, controverso e divisivo". La risoluzione osserva, altresì, che, nel contesto attuale, "l'applicazione del quadro di bilancio vigente, in particolare i percorsi di aggiustamento, comporterebbe un'eccessiva velocità di riduzione del debito, che potrebbe mettere a rischio il percorso di ripresa delle economie e potrebbe indebolire l'impegno degli Stati membri a rispettare le norme".

Sottolinea anche che "la clausola di salvaguardia generale ha consentito agli Stati membri di adottare misure molto significative sul fronte delle spese e delle entrate per ridurre al minimo l'impatto economico e sociale della pandemia e che il sostegno fiscale dovrebbe essere gradualmente eliminato al fine di sostenere gli sforzi profusi dagli Stati membri per favorire la ripresa e rafforzare la resilienza socioeconomica". Inoltre, **"prende atto del grado di flessibilità dell'attuale quadro"** nella risposta politica coordinata alla crisi pandemica.

Da segnalare, infine, che la risoluzione ritiene che il quadro vigente:

- presenta debolezze concettuali e pratiche che portano a **norme eccessivamente complesse**, scarsa applicazione, mancanza di titolarità e mancanza di incentivi a perseguire politiche anticicliche simmetriche;
- **non è riuscito a ridurre le divergenze** all'interno dell'UE né a proteggere o stimolare gli investimenti pubblici a favore della crescita, ostacola gli investimenti pubblici aggiuntivi necessari per affrontare la sfida della doppia transizione verde e digitale;
- comporta **misure di risanamento troppo recessive** e favorisce il calo degli investimenti pubblici nei periodi di risanamento del bilancio.

Parere del Comitato economico e sociale europeo (ottobre 2021)

Con un [parere](#) del 27 ottobre 2021, il Comitato economico e sociale europeo (**CESE**) ha affermato che le **regole di bilancio europee devono essere riviste**, a maggior ragione alla luce della pandemia (si veda anche il [parere](#) del 18 settembre 2020), al fine di:

- a. rafforzare gli investimenti pubblici;
- b. aumentare il margine di manovra ciclico;
- c. consentire una maggiore flessibilità e differenziazione per Paese per quanto riguarda i percorsi di aggiustamento del debito, assicurando nel contempo la sostenibilità di bilancio.

Il CESE propone di introdurre una **golden rule per gli investimenti pubblici abbinandola a una regola di spesa**.

Studio "EU fiscal rules: reform considerations" (ottobre 2021)

Il **25 ottobre 2021** sul sito del Meccanismo europeo di stabilità (**MES**) è stato pubblicato lo [studio](#) "EU fiscal rules: reform considerations" (elaborato da sei economisti), che propone una revisione del quadro fiscale europeo, senza la necessità di modificare i Trattati, per semplificarlo e renderlo più efficace, anche alla luce del mutato contesto macroeconomico. Lo studio propone

in particolare:

1. il **mantenimento** del limite del **deficit** al **3%** del **PIL**, la cui violazione attiverebbe una procedura per i disavanzi eccessivi;
2. l'**innalzamento** del **limite** del **debito pubblico** al **100%** del **PIL** (dal 60% attuale), con annessa una **regola della spesa** che ne limiti l'incremento annuo in base alla crescita potenziale del PIL (che sostituirebbe, quindi, l'attuale obiettivo a medio termine espresso in termini di saldo strutturale).

Secondo gli autori, dati gli attuali livelli di debito, il valore del 100% è un obiettivo più realistico, vicino all'attuale media dell'Eurozona, così come fu per il limite del 60% quando fu adottato. Insistere su un ancoraggio del debito al PIL del 60% - sostengono ancora gli autori - comporterebbe sforzi di riduzione irrealistici rendendo sostanzialmente inefficace il limite.

I Paesi con un debito inferiore al 100% del PIL sarebbero vincolati solo dalla regola della spesa; **i Paesi con un debito superiore al 100% del PIL**, invece, oltre alla regola della spesa, dovrebbero adottare un **obiettivo**, espresso in termini di **saldo primario**, coerente con un comune ritmo di **riduzione del debito** predeterminato.

Proposta dell'European Fiscal Board (novembre 2021)

Il 10 novembre 2021 l'**European Fiscal Board (EFB)** ha pubblicato l'**Annual Report 2021**.

L'EFB è un organo consultivo indipendente della Commissione europea in materia fiscale; è stato istituito nell'ottobre 2015 ed è composto da un Presidente (Niels Thygesen) e quattro membri (tra cui Massimo Bordignon, Direttore del Dipartimento di Economia e finanza presso l'Università Cattolica di Milano) e supportato da un segretariato.

Il report **rilancia le proposte per una semplificazione del Patto di stabilità e crescita** - che non richiedono una modifica dei Trattati - che erano state avanzate dall'EFB a partire dal 2017 e che, a giudizio dell'istituto, hanno acquisito maggiore rilevanza in conseguenza di quanto avvenuto con la crisi pandemica.

Si segnala, in particolare, il **Rapporto** "*Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation*" che riteneva necessaria una radicale revisione delle regole fiscali per **tre ragioni principali**: 1) **la complessità**; 2) la modalità con cui alcuni indicatori sono calcolati, con riferimento ad **aggregati** di fatto **non osservabili e soggetti a un'ampia variabilità** (come l'*output gap*), solleva non pochi dubbi sulla loro capacità di indirizzare correttamente la politica di bilancio, soprattutto in tempi brevi (programmazione annuale); 3) l'applicazione di tali regole ha spinto i Governi europei a porre in atto **politiche fiscali procicliche** e a peggiorare la qualità della spesa, tagliando quelle di investimento invece di quelle correnti.

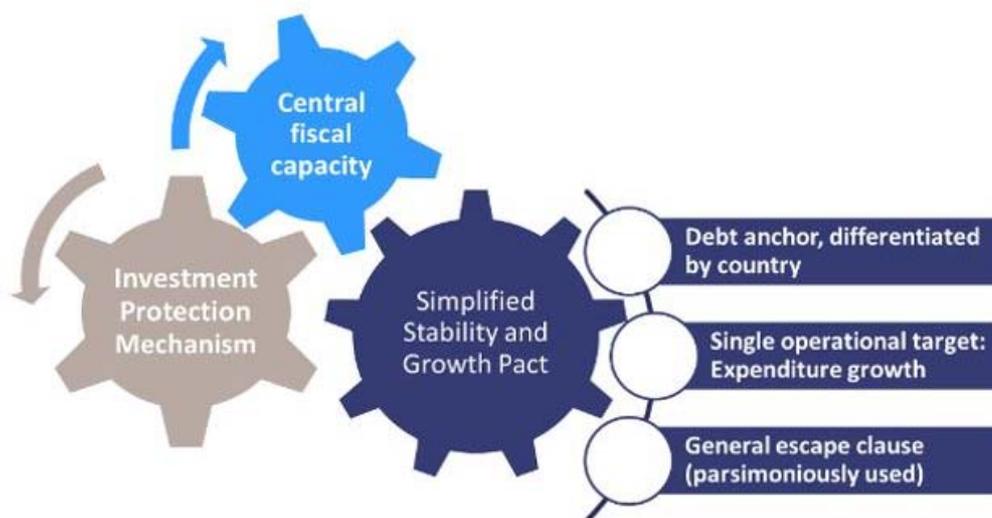
La **proposta** dell'European Fiscal Board è organizzata attorno a **tre elementi principali**:

1. **un obiettivo primario** (un ancoraggio al **debito pubblico**);
2. un'unica regola operativa - **un parametro di riferimento per la crescita della spesa** - per mirare a una graduale riduzione del rapporto debito/PIL a un ritmo adeguato alle circostanze del Paese (un aggregato osservabile che sostituirebbe, quindi, il bilancio strutturale e l'avvicinamento all'OMT);
3. **un'unica clausola di salvaguardia** da applicare a condizioni ben specificate e sulla base di un'analisi economica indipendente.

Secondo l'EFB, inoltre, la **soglia del 3% del PIL per il deficit dovrebbe essere mantenuta** in quanto utile come sostegno nel contenimento della dinamica del debito. Tale soglia è considerata un valore di riferimento chiaro e riconoscibile perché facilmente osservabile e ben compreso dall'opinione pubblica.

L'EFB ribadisce, altresì, che i suddetti tre elementi principali per la revisione del Patto dovrebbero essere integrati da una **capacità fiscale centrale permanente** per far fronte a grandi *shock* e da disposizioni mirate per la protezione degli investimenti pubblici.

Si riporta un grafico dell'EFB sui punti salienti della proposta:



Comunicato della Banca centrale europea (dicembre 2021)

Il 1° dicembre 2021 il Consiglio direttivo della Banca centrale europea (BCE) ha discusso la comunicazione della Commissione europea in oggetto approvando un [comunicato](#) in cui si ritiene, tra l'altro, che:

- la politica di bilancio anticiclica richiede un'azione determinata durante le grandi recessioni per evitare il collasso dell'economia, ma anche la ricostruzione di ammortizzatori una volta che l'economia si è ripresa in modo da garantire la sostenibilità del debito;
- il **nuovo quadro** dovrebbe essere **più semplice, più trasparente e più prevedibile** e quindi le **regole** dovrebbero essere **meno complesse e meno dipendenti dall'"inosservabile" output gap**, che potrebbe essere reso operativo attraverso un maggiore focus su una regola della spesa non basata su stime annuali in tempo reale di tale indicatore;
- un aggiustamento realistico, graduale e duraturo del debito pubblico sia importante per ricostruire uno spazio di bilancio in vista di una eventuale prossima recessione e quindi la **regola del debito** del Patto dovrebbe essere **riformata**;
- ampie valutazioni da parte di forti e indipendenti istituzioni di bilancio potrebbero contribuire a ridurre le tendenze pro-cicliche insite nella definizione delle politiche fiscali;
- la **politica di bilancio dovrebbe diventare più favorevole alla crescita**. Inoltre, le sfide della transizione verde e digitale richiederanno significativi investimenti pubblici e privati, che saranno sostenuti da *Next Generation EU*, ma che dovranno essere anche sostenuti a livello nazionale, il che richiederà, in particolare nei Paesi con un debito elevato, la necessità di prevedere ulteriori fonti di entrate o una ridefinizione delle priorità della spesa;
- il completamento dell'Unione economica e monetaria resta essenziale per rafforzare la capacità dell'eurozona di assorbire gli shock; ciò include il completamento dell'Unione bancaria e dell'Unione dei mercati dei capitali. Inoltre, una capacità di bilancio centrale permanente potrebbe svolgere, nel lungo periodo, un ruolo di stabilizzazione macroeconomica e convergenza nell'eurozona.

Documento "Revising the European Fiscal Framework" (dicembre 2021)

Il [documento](#), a cui rimanda un *link* ipertestuale contenuto nell'intervento dei Presidenti Draghi e Macron pubblicato sul *Financial times* e consultabile sul sito del Governo, è stato redatto da Francesco Giavazzi, Veronica Guerrieri, Guido Lorenzoni e Charles-Henri Weymuller.

Secondo gli autori del documento, **tornare**, nel 2023, alla rigorosa attuazione del **vigente quadro** richiederebbe **adeguamenti di bilancio eccessivi**, specie per i Paesi con debito elevato, e lascerebbe uno **spazio limitato alla spesa pubblica per investimenti**. Una

revisione del quadro - sostiene il documento - dovrebbe tenere in considerazione tre sviluppi: 1) un contesto macroeconomico assai diverso rispetto a quello di quando le norme vigenti furono inizialmente concepite; 2) il lancio di *Next Generation EU* che permette di mobilitare risorse per investimenti pubblici favorevoli alla crescita economica. Inoltre, le emissioni di debito dell'UE confermano l'esistenza di una forte domanda di strumenti di debito europei sicuri; 3) l'urgente necessità di mobilitare ingenti risorse e investimenti per alcuni interventi tra cui la lotta contro i cambiamenti climatici.

La sospensione delle regole fiscali fino alla fine del 2022 offre, a giudizio del documento, l'opportunità di definire nuove regole che dovrebbero **preservare l'obiettivo primario della sostenibilità del debito, ma, al tempo stesso, consentire una posizione più forte a favore della crescita**, che nel lungo termine contribuisce alla sostenibilità stessa.

In estrema sintesi, il documento propone un **duplice sforzo di riforma**:

1. un **piano di assunzione del debito**, ovvero un piano per **trasferire una quota dei debiti nazionali accumulati durante la pandemia** dal bilancio della BCE ad un'**agenzia europea di gestione del debito** di nuova creazione (o, in alternativa, si specifica in una nota, al Meccanismo europeo di stabilità - MES);

Secondo gli autori, l'Agenzia riceverebbe contributi dai governi nazionali per coprire i futuri pagamenti degli interessi. Il debito non verrebbe eliminato. Tuttavia, l'intermediazione dell'Agenzia europea produrrà una riduzione dell'onere del debito, dato che essa sarà in grado di emettere debito a condizioni più favorevoli rispetto ai Paesi altamente indebitati. L'assunzione del debito avverrebbe in cinque anni, con l'Agenzia che acquisirebbe ogni anno una quantità di "debito COVID" - come frazione del PIL - pari a 1/5 dell'obiettivo di acquisizione. Nel caso dell'Italia, che avrebbe - sempre secondo gli autori - un debito COVID accumulato pari al 19,2% del PIL, l'Agenzia acquisirebbe un debito pari al 3,8% del PIL ogni anno dal 2022 al 2026.

2. una **revisione delle norme fiscali esistenti** basata su un **valore di riferimento per il debito pubblico** a medio termine con una **velocità di aggiustamento che dipende dalla quota di spesa dedicata agli investimenti pubblici, ai beni pubblici europei e alla lotta alla recessione**. L'obiettivo del debito a medio termine sarebbe attuato attraverso un unico strumento: una **regola di spesa** che definisca un tetto al tasso di crescita della spesa primaria al netto della spesa per interessi, degli stabilizzatori automatici e della "spesa per il futuro" (vi rientrerebbero ad esempio gli investimenti pubblici che contribuiscono alle prospettive di crescita, come ad esempio la transizione verde).

Conferenza sul futuro dell'Europa

La Conferenza sul futuro dell'Europa, che è stata inaugurata il **9 maggio 2021**, è strutturata come un **processo "dal basso verso l'alto"**, incentrato sui cittadini, attraverso **molteplici eventi e dibattiti** organizzati in tutta l'Unione, a diversi livelli europeo, nazionale, transnazionale e regionale, nonché attraverso una **piattaforma digitale multilingue interattiva**, nella quale è possibile presentare contributi su tutti i temi della Conferenza e segnalare eventi o attività relative al dibattito sul futuro dell'Europa

Uno degli argomenti principali della **Conferenza sul futuro dell'Europa**, attualmente in corso di svolgimento, concerne **"Un'economia più forte, giustizia sociale e occupazione"**. I cittadini possono condividere idee e inviare contributi attraverso la piattaforma digitale multilingue e discutere temi e avanzare raccomandazioni mediante i panel tematici di cittadini a livello nazionale ed europeo.

Secondo quanto riportato dal **terzo rapporto intermedio** sulla piattaforma, nel quale sono presentati i **risultati** dell'analisi dei **contributi finora presentati**, tra i temi più importanti discussi nell'ambito dell'argomento "Un'economia più forte, giustizia sociale e occupazione" vi sono i seguenti: la ripresa economica, comprese le **preoccupazioni per l'aumento del debito pubblico nell'UE**, le discussioni sul **ruolo della Banca centrale europea**, gli **appelli a rivedere il Patto di stabilità e crescita** e ad **espandere il fondo per la ripresa**, nonché il sostegno alla produzione e al consumo locali per stimolare l'economia dell'UE.

La Conferenza ha previsto l'organizzazione di **panel europei di cittadini**, con il compito di **formulare delle raccomandazioni** che saranno **discusse dall'Assemblea plenaria** della Conferenza a cui partecipano rappresentanti delle istituzioni europee, dei Parlamenti nazionali, delle parti sociali, delle autorità regionali e locali, nonché dei cittadini.

Le attività del **Panel 1** sono dedicate ai seguenti temi: economia più forte, giustizia sociale, lavoro, istruzione, gioventù, cultura, sport, trasformazione digitale. Le raccomandazioni di tale panel dovrebbero essere presentate in occasione della plenaria della Conferenza dell'11 e 12 marzo 2022.

È stato altresì istituito un **gruppo di lavoro** dal titolo "Economia, Giustizia sociale e posti di lavoro", a cui partecipano membri in rappresentanza delle varie componenti della plenaria.

Il **Governo italiano** ha presentato a **settembre 2021** una **versione aggiornata** - anche alla luce del mutato scenario globale indotto dalla pandemia di COVID 19 - del **non paper** sulla **Conferenza sul futuro dell'Europa**, inizialmente presentato il 14 febbraio 2020, che propone tra l'altro di avviare un dibattito sulle scelte di politica economica, in particolare con la definizione di una posizione dell'UE che vada oltre il mero coordinamento delle politiche fiscali nazionali sulla base di criteri rigidi ed assoluti e preveda: il coinvolgimento del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali; l'evoluzione del semestre europeo in un semestre sostenibile, non più centrato solo sulla disciplina fiscale e la stabilità finanziaria, ma anche sugli obiettivi della sostenibilità, della crescita e della conservazione del tessuto sociale; il completamento dell'Unione economica e monetaria.

Esame presso altri Parlamenti nazionali

Sulla base dei dati forniti dal [sito IPEX](#), l'esame dell'atto risulta avviato da parte dei Parlamenti di Polonia (Sejm), Repubblica slovacca (Assemblea nazionale) e Romania (Camera dei deputati) e concluso da parte del Parlamento austriaco (Assemblea nazionale). Quest'ultimo, tuttavia, non ha adottato alcun documento al termine dell'esame.

