



Servizio studi del Senato

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 72

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

"A UN ANNO DALL'INSORGERE DELLA PANDEMIA DI COVID 19: LA RISPOSTA DELLA POLITICA DI BILANCIO"

Il 3 marzo 2021 la Commissione europea ha pubblicato una Comunicazione dal titolo "A un anno dall'insorgere della nuova pandemia di Covid-19: la risposta della politica di bilancio" ([COM\(2021\) 105](#)). Alla luce del significativo aumento dei disavanzi pubblici e del debito conseguente alla crisi economica, vengono presentate alcune considerazioni su come coordinare la conduzione della politica di bilancio a livello dell'UE ai fini di un approccio concertato per affrontare la pandemia, sostenere l'economia, supportare la ripresa sostenibile e mantenere la sostenibilità di bilancio a medio termine.

Il documento ricorda preliminarmente le prospettive economiche incerte (par. 2), le politiche di bilancio elaborate a livello nazionale (par. 3) e dell'UE¹ (par. 4). Si sofferma poi sui seguenti aspetti:

- 1) la decisione sulla disattivazione o sul mantenimento della **clausola di salvaguardia generale del Patto di stabilità e crescita** (PSC). La Commissione europea argomenta che la decisione dovrebbe essere basata su criteri quantitativi, tenendo in considerazione il livello dell'attività economica nell'UE o nella zona euro rispetto ai livelli precedenti la crisi (fine 2019). Le previsioni d'inverno 2021² della Commissione fanno ritenere che il PIL dell'Unione potrebbe raggiungere il livello del 2019 verso la metà del 2022. La Commissione ribadisce l'opinione, già espressa in precedenza, secondo la quale il ricorso alla clausola non implicherà la sospensione delle procedure del PSC ma consentirà a Commissione e Consiglio di adottare le misure di coordinamento delle politiche economiche previste dal Patto, pur discostandosi dai requisiti di bilancio normalmente applicabili.

Si ricorda che l'attivazione *sine die* della clausola di salvaguardia generale era stata proposta dalla Commissione europea il 20 marzo 2020 nella breve Comunicazione di cui al documento [COM\(2020\) 123](#). La Commissione aveva espresso in quella occasione la propria convinzione che la pandemia avesse per la prima volta creato le

¹ Per maggiori dettagli sulla risposta alla pandemia delle istituzioni europee, si rinvia alla Nota "L'epidemia Covid e l'Unione europea", pubblicata dal Servizio studi del Senato della Repubblica per la prima volta il 24 marzo 2020 ([Nota UE n. 44](#)) e successivamente aggiornata, con cadenza tendenzialmente settimanale, fino al 22 gennaio 2021 ([Nota UE 44/20](#)).

² Per maggiori dettagli si rinvia alla Nota Breve "[Le previsioni economiche invernali 2021 della Commissione europea](#)", pubblicata dal Servizio del bilancio del Senato della Repubblica nel febbraio 2021.

condizioni per ricorrere a tale misura straordinaria. Il 23 marzo 2020 il [Consiglio Ecofin](#) aveva adottato una decisione in questo senso e, a partire da quella data, i requisiti di bilancio previsti dal PSC non sono stati applicati per far fronte agli effetti socio-economici della pandemia;

- 2) il **dispositivo per la ripresa e la resilienza**³ (RRF), la cui attuazione avrà - a giudizio della Commissione - importanti implicazioni per le politiche di bilancio nazionali. Oltre a costituire uno stimolo di bilancio, i finanziamenti a fondo perduto potranno finanziare progetti di investimento di alta qualità e coprire i costi di riforme volte a migliorare la produttività senza generare disavanzi e debiti più elevati. Viene dunque rivolto l'invito agli Stati membri a:
 - tenere conto dell'**interazione tra RRF e spesa finanziata a livello nazionale** nell'elaborare le strategie di bilancio a medio termine. In particolare, gli investimenti pubblici finanziati come sostegno a fondo perduto a titolo del dispositivo dovrebbero andare ad aggiungersi agli investimenti esistenti ed aumentarne il livello;
 - garantire che i piani di ripresa e resilienza includano **riforme e investimenti atti a sostenere la ripresa e rafforzare la resilienza economica e sociale**. Si citano, a titolo di esempio, riforme fiscali, revisioni di spesa o misure volte a garantire la sostenibilità dei sistemi di protezione sociale.

La Commissione sottolinea quindi l'**importanza del coordinamento delle politiche di bilancio** per sostenere la ripresa in un contesto di incertezza, caratterizzato da una politica monetaria soggetta a vincoli (par. 5). L'orientamento coordinato per la conduzione della politica di bilancio potrà essere realizzato - a giudizio della Commissione - a partire dalla [raccomandazione sulla politica economica della zona euro](#) e dalle [conclusioni sulla relazione sul meccanismo di allerta](#), approvate dal [Consiglio dell'Unione](#) il 25 gennaio 2021⁴.

Si ipotizza una conduzione delle politiche di bilancio basata sui seguenti elementi:

- 1) **coordinamento**, nel contesto della presentazione dei programmi di stabilità e convergenza e dei piani di ripresa e resilienza;
- 2) **agilità e flessibilità** per consentire un tempestivo adeguamento alla situazione, se giustificato;
- 3) importanza di evitare un ritiro prematuro del sostegno di bilancio che, ad opinione della Commissione europea, avrebbe effetti negativi sia sull'attività economica sia sulla fiducia e rischierebbe di danneggiare il tessuto sociale ed economico, rendendo più difficile l'attuazione delle priorità di riforma. Si afferma la necessità di ricorrere a **misure di sostegno tempestive, temporanee e mirate**, che non creino un onere permanente sulle finanze pubbliche. L'eventuale introduzione di misure permanenti dovrebbe invece essere finanziata adeguatamente, in modo da garantire la neutralità di bilancio a medio termine;
- 4) **graduale orientamento verso misure più mirate** che promuovano una ripresa resiliente e sostenibile. In questo contesto la continuazione del sostegno di bilancio dovrebbe mirare a ridurre al minimo i danni a lungo termine sull'economia e a garantire una rapida riallocazione delle risorse. In particolare, man mano che l'economia e i singoli settori si avviano verso la

³ Il dispositivo è stato istituito con il [regolamento \(UE\) 2021/241](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021. Per dettagli sul contenuto del regolamento, si rinvia alla [Nota UE n. 67/1](#), pubblicata dal Servizio studi del Senato della Repubblica nel febbraio 2021.

⁴ Per dettagli su documenti e procedure del semestre europeo, nonché sulla loro applicazione nella prassi del Senato della Repubblica, si rinvia al Dossier "Il semestre europeo in Senato, procedure e prassi", [37/2 DE](#), ottobre 2020.

fase di ripresa si dovrebbero aumentare gli incentivi all'occupazione e sostenere imprese redditizie ma ancora vulnerabili per riavviare l'attività e adeguare il modello aziendale;

- 5) **adeguata considerazione** da un lato dell'**impatto dell'RRF**, dall'altro della **forza della ripresa e della sostenibilità** delle finanze pubbliche.

Lo stimolo di bilancio complessivo, dato dal bilancio nazionale e dall'RRF, dovrebbe continuare a sostenere la ripresa nel 2021 e nel 2022. In particolare l'RRF è ritenuto un'opportunità unica in virtù del suo potenziale di "migliorare la posizione di bilancio sottostante senza soffocare la crescita".

Una visione integrata delle decisioni nazionali in materia di spesa e di aumento delle entrate, integrando l'RRF nella strategia di bilancio a medio termine, è considerata essenziale in quanto "con l'attenuarsi dei rischi per la salute e la graduale eliminazione delle misure di emergenza, la realizzazione degli investimenti e delle riforme finanziati dall'RRF offre agli Stati membri l'opportunità di migliorare la rispettiva posizione di bilancio sottostante a medio termine, continuando allo stesso tempo a sostenere la crescita e la creazione di posti di lavoro".

In generale - evidenzia la Commissione europea - con la ripresa, la politica di bilancio dovrebbe dare priorità all'incremento degli investimenti pubblici e privati a sostegno della **transizione verso un'economia verde e digitale** nonché a favore dell'inclusione sociale e di genere.

In un'ottica di programmazione, la Comunicazione prospetta una **graduale normalizzazione dell'attività economica nella seconda metà del 2021** e una **progressiva differenziazione delle politiche di bilancio degli Stati membri nel 2022**. Solo successivamente, nel quadro di **un ritiro graduale e ben scadenzo delle misure di sostegno**, gli Stati membri dovrebbero perseguire politiche volte a conseguire posizioni di bilancio prudenti a medio termine, incrementando allo stesso tempo gli investimenti.

In conclusione, la Commissione europea preannuncia la propria intenzione di:

- 1) mantenere le proprie **proposte relative agli orientamenti per la politica di bilancio** degli Stati membri **su un livello principalmente qualitativo**, senza fare quindi riferimento a elementi quantitativi;
- 2) tenere conto dell'elevata incertezza e della risposta concordata in materia di politica di bilancio nella decisione se sottoporre Stati membri a **procedure di disavanzi eccessivi**;
- 3) **prorogare l'applicazione della clausola di salvaguardia generale del PSC per il 2022, disattivandola a partire dal 2023**. Tale intenzione è frutto di una valutazione preliminare, basata su una valutazione complessiva dell'andamento dell'economia e su criteri quantitativi;
- 4) **sospendere il rilancio del dibattito pubblico sul quadro di governance economica**, pur confermando l'importanza di affrontare e risolvere sfide sia pre-esistenti sia derivanti dalla crisi pandemica.

11 marzo 2021

A cura di Laura Lo Prato