



Bruxelles, 8.3.2023
COM(2023) 141 final

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

Orientamenti di politica di bilancio per il 2024

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

Orientamenti di politica di bilancio per il 2024

1. Introduzione

L'economia europea è entrata nel 2023 in condizioni migliori rispetto alle proiezioni dell'autunno. Il prezzo di riferimento del gas europeo è sceso al di sotto dei livelli prevalenti prima dell'invasione russa dell'Ucraina, grazie al contenimento della domanda e alla costante diversificazione dell'offerta. Anche i mercati del lavoro hanno continuato a registrare buoni risultati, mentre il tasso di disoccupazione nell'UE è rimasto ai minimi storici nel dicembre 2022. Tre mesi consecutivi di calo dei tassi di inflazione lasciano presagire che il picco sia ormai superato, mentre le pressioni inflazionistiche di fondo rimangono elevate e i rischi sono al rialzo. Il clima economico ha continuato anch'esso a migliorare, indicando che l'attività economica dell'UE potrebbe evitare una contrazione nel primo trimestre del 2023 e scongiurare la recessione preannunciata.

Al tempo stesso l'economia europea è ancora alle prese con difficoltà e livelli elevati di incertezza. Con il persistere delle pressioni inflazionistiche, l'inasprimento della politica monetaria è destinato a protrarsi, frenando la domanda. La crescita dovrebbe pertanto rimanere modesta nel 2023, sebbene le previsioni d'inverno 2023 della Commissione abbiano innalzato le prospettive di crescita per quest'anno. Nel contesto dell'attuale panorama geopolitico, permane un elevato grado di incertezza.

Nel periodo 2023-24 le politiche di bilancio dovrebbero mirare a garantire la sostenibilità del debito a medio termine e ad aumentare la crescita potenziale in modo sostenibile. Le misure di bilancio hanno attenuato l'incidenza della crisi energetica sulle imprese e sui consumatori. Tuttavia un incentivo di bilancio generalizzato alla domanda aggregata è ingiustificato e le costose misure di sostegno non possono continuare a tempo indeterminato: l'attenzione deve ora concentrarsi sul rafforzamento della sostenibilità di bilancio tramite un graduale risanamento dei conti pubblici e, ove ancora necessario, su misure di bilancio mirate a sostegno delle famiglie e delle imprese vulnerabili che risentono degli elevati prezzi dell'energia. Una politica di bilancio prudente contribuirà a garantire la stabilità dell'economia europea e a facilitare l'efficace trasmissione della politica monetaria in un contesto di inflazione elevata, aumentando nel contempo la crescita potenziale.

La presente comunicazione definisce orientamenti rivolti agli Stati membri sulla conduzione e sul coordinamento della politica di bilancio alla luce delle sfide cui devono far fronte le finanze pubbliche e l'economia e delle discussioni sul futuro quadro di governance economica. Nella sua comunicazione del 9 novembre 2022 sugli orientamenti per una riforma del quadro di governance economica dell'UE (di seguito "orientamenti in materia di riforme"), la Commissione ha dichiarato che avrebbe fornito agli Stati membri

orientamenti di bilancio per il 2024 nel primo trimestre del 2023 ⁽¹⁾. Il quadro di bilancio dell'UE si trova attualmente in una fase transitoria. Il riesame della governance economica è stato avviato inizialmente nel febbraio 2020, con il riconoscimento degli ambiti del quadro che necessitavano di miglioramenti. Neppure un ritorno alla mera attuazione delle norme del quadro giuridico esistente riuscirebbe a tenere conto della nuova realtà post-pandemia. Poiché non è ancora in vigore un nuovo quadro giuridico, basato sull'esito del riesame in corso della governance economica, continua ad applicarsi il quadro giuridico attuale. Al tempo stesso, per consentire un efficace collegamento con il funzionamento del futuro insieme di norme di bilancio dell'UE e per tenere conto delle sfide attuali, alcuni elementi degli orientamenti della Commissione in materia di riforme potrebbero essere integrati nel ciclo della sorveglianza di bilancio che prenderà inizio nella primavera del 2023. Di conseguenza, come affermato nella comunicazione della Commissione del 9 novembre 2022, gli orientamenti rispecchiano la situazione economica e la situazione specifica di ciascuno Stato membro, nonché gli elementi degli orientamenti della Commissione in materia di riforme che siano coerenti con lo spirito del quadro giuridico esistente. Il tempestivo raggiungimento di un accordo sul futuro quadro di governance economica sarà fondamentale per disporre di un insieme di norme di bilancio dell'UE che tengano pienamente conto della nuova realtà post-pandemia.

La finalità degli orientamenti è dare un indirizzo ai preparativi degli Stati membri in merito ai rispettivi programmi di stabilità e convergenza. Gli orientamenti saranno seguiti in primavera da raccomandazioni di bilancio specifiche per paese (RSP) per il 2024, che accompagneranno anche la preparazione e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio in autunno.

Il resto della comunicazione consta di sei sezioni. La sezione 2 illustra le prospettive economiche per quest'anno e per il prossimo, sulla base delle previsioni d'inverno 2023 della Commissione. La sezione 3 descrive lo stato di avanzamento del riesame in corso della governance economica. La sezione 4 esamina la risposta della politica di bilancio alla crisi energetica. La sezione 5 passa in rassegna le implicazioni della disattivazione della clausola di salvaguardia generale per gli orientamenti di bilancio nel 2024. La sezione 6 esamina l'avvio delle procedure per i disavanzi eccessivi (PDE). Infine la sezione 7 delinea le fasi successive.

2. Situazione e prospettive economiche

Le previsioni d'inverno 2023 della Commissione hanno innalzato le prospettive di crescita per il 2023. La crisi energetica e il conseguente deterioramento delle ragioni di scambio hanno inciso sulla produzione e hanno eroso il potere d'acquisto delle famiglie, mettendo a dura prova la fiducia nell'economia. Le famiglie e le imprese hanno tuttavia dato prova di una notevole resilienza e sembra ormai che l'inflazione abbia raggiunto il livello massimo, il che dovrebbe consentire una ripresa della crescita in primavera. Secondo le aspettative, i mercati del lavoro dovrebbero mantenersi saldi nonostante il contesto difficile e

⁽¹⁾ Commissione europea, "[Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di governance economica dell'UE](#)", COM(2022) 583 final del 9 novembre 2022.

sebbene l'inflazione continui ad aumentare più rapidamente della crescita dei salari, indebolendo i consumi. Le spese previste nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza e per l'attuazione dei programmi della politica di coesione sono destinate ad aumentare ancora, andando a sostegno degli investimenti pubblici. Dopo una sostanziale stagnazione registrata nell'ultimo trimestre del 2022 al posto della prevista diminuzione, la crescita del PIL reale nell'UE dovrebbe attestarsi allo 0,8 % nel 2023, insieme a un'inflazione del 6,4 %. Nel 2024 la crescita del PIL dell'UE dovrebbe raggiungere l'1,6 %, mentre l'inflazione dovrebbe scendere al 2,8 %. La concomitanza di una crescita economica lenta e di un'inflazione elevata nel breve periodo rende necessario un deciso coordinamento delle politiche di bilancio dell'UE e della zona euro, basato su orientamenti chiari che possano essere monitorati in modo trasparente. Ciò contribuirà anche a garantire un dosaggio coerente delle politiche.

L'incertezza che circonda le prospettive economiche europee rimane elevata, sebbene i rischi per la crescita siano sostanzialmente bilanciati. Le prospettive di crescita non presentano più rischi di peggioramento. La domanda interna potrebbe riservare gradite sorprese, soprattutto se i recenti cali dei prezzi del gas all'ingrosso si rifletteranno maggiormente sui consumatori, e la minaccia di carenze di gas si prospetta meno grave che in passato, per quanto ancora significativa. Tuttavia l'adeguamento al contesto caratterizzato da tassi di interesse elevati potrebbe rivelarsi difficile e l'incertezza rimane alta, dato il protrarsi della guerra della Russia contro l'Ucraina. I rischi al rialzo per l'inflazione restano in gran parte connessi all'andamento dei mercati dell'energia, ragion per cui occorre rimanere vigili riguardo alla futura evoluzione dei prezzi dell'energia. In particolare nel 2024 prevalgono rischi al rialzo per l'inflazione, poiché la crescita dei salari potrebbe stabilizzarsi a tassi superiori alla media per un periodo prolungato.

Le sfide a medio termine cui deve far fronte l'economia europea non si sono attenuate. Le sfide economiche evidenti prima della pandemia, ad esempio la necessità di rafforzare la crescita potenziale, di accelerare la duplice transizione in modo equo e di migliorare la resilienza, unitamente all'andamento demografico, aumenteranno la domanda di fondi pubblici a medio termine. Queste sfide hanno messo in luce l'importanza della coesione sociale e della resilienza, obiettivo del pilastro europeo dei diritti sociali. In questo contesto le politiche di bilancio dovrebbero mirare a preservare la sostenibilità del debito e ad aumentare il potenziale di crescita in modo sostenibile e inclusivo, facilitando così anche il compito della politica monetaria. Mantenere un livello elevato di investimenti pubblici, riducendo nel contempo il rapporto debito/PIL in modo duraturo, rafforza la necessità di stabilire priorità per la spesa e di costituire riserve di bilancio. In una prospettiva a più lungo termine, l'ultimo decennio è stato caratterizzato da forti shock quali, in particolare, la crisi economica e finanziaria, la crisi COVID-19, l'invasione russa dell'Ucraina nonché la crisi energetica e l'impennata dell'inflazione successive. Questa incertezza fa sì che la politica di bilancio debba rimanere agile in futuro.

3. Stato di avanzamento del riesame della governance economica

Nel novembre 2022, dopo un ampio processo di consultazione, la Commissione ha pubblicato i suoi orientamenti per una riforma del quadro di governance economica. Gli orientamenti in materia di riforme si basano sull'esperienza e sull'analisi della Commissione concernenti l'attuazione del quadro prima della pandemia, nonché sugli insegnamenti tratti dalla risposta dell'UE alla pandemia. Tiene conto inoltre dell'esito di una consultazione pubblica avviata nuovamente nell'ottobre 2021, cui ha partecipato un'ampia gamma di portatori di interessi tra cui gli Stati membri, le altre istituzioni dell'UE, le parti sociali, i cittadini e il mondo accademico. Il quadro riveduto proposto mira a rafforzare la sostenibilità del debito e a ridurre i rapporti elevati debito pubblico/PIL, promuovendo nel contempo la crescita sostenibile e inclusiva in tutti gli Stati membri. Gli obiettivi fondamentali della proposta sono migliorare la titolarità nazionale, semplificare il quadro e spostarne il fulcro maggiormente sul medio termine, in combinazione con un'applicazione più rigorosa e coerente. I piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine che integrano gli obiettivi di bilancio, di riforma e di investimento costituiscono la pietra angolare del quadro riveduto e offriranno agli Stati membri un margine di manovra più ampio nella definizione del loro percorso di aggiustamento di bilancio, nell'ambito di un quadro comune dell'UE che vada di pari passo con un'applicazione più rigorosa.

Proseguono le discussioni sul quadro di bilancio riveduto. Gli elementi di bilancio della proposta sono stati discussi in sede di comitato economico e finanziario, nonché a livello ministeriale in sede di Consiglio ECOFIN e, per questioni di particolare rilevanza per la zona euro, in sede di Eurogruppo. La Commissione ha inoltre discusso i suoi orientamenti con il Parlamento europeo, il Comitato economico e sociale europeo, il Comitato europeo delle regioni e altri portatori di interessi. Gli scambi si sono concentrati su varie questioni, tra cui: la differenziazione dei requisiti di bilancio tra gli Stati membri sulla base della valutazione dei problemi di debito (utilizzando l'analisi della sostenibilità del debito della Commissione); una maggiore attenzione al medio-lungo termine grazie all'impegno degli Stati membri rispetto a piani strutturali di bilancio a medio termine specifici per paese sulla base degli orientamenti della Commissione; la valutazione e il monitoraggio di tali piani; la necessità di mantenere la PDE basata sul disavanzo, rafforzando nel contempo la PDE basata sul debito; l'uso di strumenti efficaci di monitoraggio e di esecuzione, tra cui un conto di controllo, sanzioni finanziarie di entità minore ma più credibili e sanzioni che incidono sulla reputazione; il ruolo delle istituzioni di bilancio indipendenti; il ruolo degli investimenti e delle riforme nel prorogare i percorsi di aggiustamento e un nuovo strumento per far rispettare tali impegni.

Sta emergendo una convergenza di opinioni su diverse questioni fondamentali, mentre altre devono ancora essere chiarite. Vi è accordo sul fatto che i valori di riferimento del 3 % e del 60 % del PIL di cui al protocollo n. 12 dei trattati debbano rimanere invariati. Le opinioni convergono su una serie di questioni: l'approccio a medio termine proposto, pur mantenendo la sorveglianza annuale, è idoneo a garantire una riduzione duratura degli elevati rapporti debito/PIL e i piani strutturali di bilancio a medio termine elaborati dagli Stati membri costituirebbero la pietra angolare del quadro riveduto; sono necessari maggiori

incentivi per gli investimenti e le riforme, che rispecchino gli insegnamenti tratti dall'impatto della crisi finanziaria mondiale sugli investimenti e il notevole fabbisogno di investimenti per le transizioni verde e digitale; è necessaria un'applicazione più efficace delle norme, ad esempio mantenendo le sanzioni finanziarie ma riducendone gli importi e potenziandone nel contempo l'impatto sulla reputazione; le norme vigenti per l'avvio e la chiusura di una PDE basata sul disavanzo rimarrebbero invariate, mentre quella basata sul debito dovrebbe essere rafforzata; occorre rispettare i principi fondamentali della garanzia della titolarità nazionale e della parità di trattamento; occorre operare un'adeguata distinzione tra gli sforzi di bilancio. Sono necessarie ulteriori discussioni sulla messa in opera di tali principi.

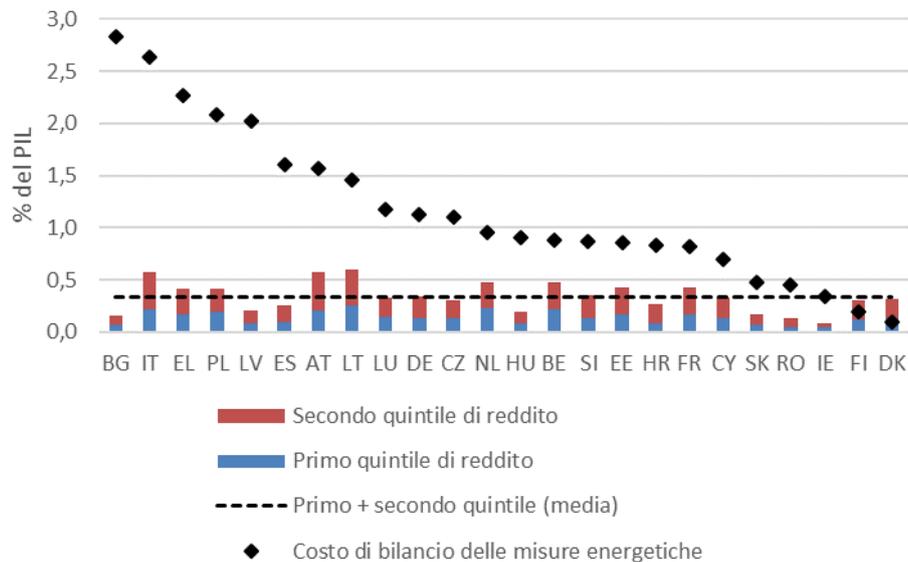
La Commissione intende presentare proposte legislative a seguito del prossimo Consiglio ECOFIN e del Consiglio europeo di marzo 2023, con l'obiettivo di raggiungere un accordo sugli elementi fondamentali del futuro quadro di governance economica.

4. Reazione della politica di bilancio alla crisi energetica

L'impennata dei prezzi dell'energia ha indotto gli Stati membri ad attuare misure di politica fiscale, con notevoli costi di bilancio. Tali misure hanno attenuato l'impatto sociale ed economico dell'improvviso aumento dei prezzi dell'energia, in particolare del gas e dell'elettricità, sulle famiglie e sulle imprese. Secondo le previsioni d'autunno 2022 della Commissione, nel 2022 il costo netto di queste misure è stato pari all'1,2 % del PIL annuo dell'UE. In base alle informazioni disponibili in autunno, il costo netto delle misure energetiche dovrebbe scendere allo 0,9 % del PIL dell'UE nel 2023. Affinché ciò accada, occorre tuttavia che gli Stati membri procedano alla prevista eliminazione graduale della maggior parte delle misure di sostegno. In alcuni casi l'eliminazione graduale è già in corso; in altri, invece, gli Stati membri hanno prorogato dopo l'autunno alcune delle misure esistenti o ne hanno adottate di nuove. La proroga fino alla fine del 2023 delle misure energetiche esistenti comporterebbe un aumento consistente dei costi di bilancio connessi.

Le prospettive per i prezzi dell'energia sono migliorate. Dal gennaio 2023 i prezzi spot del gas all'ingrosso in Europa sono scesi ben al di sotto dei livelli pre-bellici, pur superando ancora il triplo dei prezzi del 2019. Poiché il trasferimento dai prezzi all'ingrosso del gas e dell'energia elettrica ai prezzi al consumo è generalmente più lento che per i carburanti, gli effetti del recente forte ribasso dei prezzi all'ingrosso del gas e dell'energia elettrica non sono ancora visibili nei prezzi al dettaglio. La domanda interna potrebbe risultare più elevata del previsto qualora i recenti cali dei prezzi del gas all'ingrosso dovessero ripercuotersi più fortemente sui prezzi al consumo. Allo stesso tempo, nel 2023 i prezzi del gas sono stati eccezionalmente volatili e non si può escludere un'inversione delle recenti pressioni al ribasso in vista del prossimo inverno.

Grafico 1: il costo di bilancio delle misure energetiche è stato superiore all'aumento della spesa delle famiglie vulnerabili per l'energia



Nota: il grafico illustra l'aumento stimato della spesa delle famiglie a basso reddito per l'energia (per uso residenziale e carburante per i trasporti) rispetto al costo di bilancio totale delle misure energetiche nel 2022, al netto delle entrate derivanti da imposte e prelievi sui profitti straordinari. Portogallo e Svezia non figurano a causa della limitata disponibilità di dati. Malta non figura in quanto la componente energetica dell'inflazione (misura IAPC) non rivela alcun aumento di prezzo.

Fonte: servizi della Commissione

L'attenzione dovrebbe ora spostarsi verso la graduale eliminazione delle misure di bilancio nazionali introdotte per proteggere le famiglie e le imprese dallo shock dei prezzi dell'energia. Gli Stati membri dovrebbero eliminare gradualmente le misure di sostegno energetico, iniziando da quelle meno mirate. Qualora fosse necessaria una proroga delle misure di sostegno a causa di nuove pressioni nel settore dell'energia, gli Stati membri dovrebbero far sì che le loro misure siano molto più mirate rispetto al passato, evitando di fornire un sostegno generalizzato e tutelando solo coloro che ne hanno bisogno, ossia le famiglie e le imprese vulnerabili. In questo modo si limiteranno i costi di bilancio e, soprattutto, si garantiranno anche incentivi per limitare il consumo di energia e aumentare l'efficienza energetica. Nel 2022 oltre il 70 % degli importi destinati al sostegno energetico corrispondeva a misure che non erano sufficientemente dirette alle famiglie e alle imprese più vulnerabili ⁽²⁾. Inoltre due terzi delle misure hanno distorto il segnale di prezzo e potrebbero aver ridotto gli incentivi a contenere il consumo di energia e ad aumentare l'efficienza energetica. Tuttavia la definizione delle misure è migliorata nel tempo, grazie all'esperienza acquisita dalla prima risposta rapida al brusco aumento dei prezzi dell'energia.

⁽²⁾ Per valutare la qualità delle misure di bilancio connesse all'energia, la Commissione si avvale dei criteri seguenti: le misure dovrebbero essere sostenibili in termini di bilancio e dirette ai più vulnerabili, preservare il segnale di prezzo (ossia incoraggiare la riduzione del consumo di energia o migliorare l'efficienza energetica) ed essere facilmente attuabili in tutti gli Stati membri senza oneri amministrativi eccessivi. Commissione europea, "[Comunicazione sui documenti programmatici di bilancio 2023: valutazione globale](#)", COM(2022) 900 final del 22 novembre 2022.

La soluzione duratura alla crisi energetica consiste nel ridurre la dipendenza dalle importazioni di combustibili fossili. In questo contesto, le iniziative dovrebbero concentrarsi sull'attuazione tempestiva delle riforme e degli investimenti per aumentare l'efficienza energetica, diversificare l'approvvigionamento energetico e accelerare lo sviluppo di fonti energetiche rinnovabili, come delineato nel quadro del dispositivo per la ripresa e la resilienza, ed essere ulteriormente rafforzate nell'ambito di REPowerEU ⁽³⁾. Il piano industriale del Green Deal contribuirà anch'esso a rafforzare la competitività dell'industria manifatturiera europea a zero emissioni nette e sostenere la transizione rapida verso la neutralità climatica, anche mediante la trasformazione dei nostri sistemi energetici ⁽⁴⁾.

5. Abbandonare la clausola di salvaguardia generale: implicazioni per gli orientamenti di bilancio

La clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita sarà disattivata alla fine del 2023. Nella comunicazione del maggio 2022 sul semestre europeo 2022, la Commissione ha dichiarato che le condizioni per disattivare la clausola di salvaguardia generale sarebbero state considerate soddisfatte a partire dal 2024 ^(5,6). L'analisi annuale della crescita sostenibile, del novembre 2022, ha confermato tale valutazione, rilevando che l'economia europea è uscita da un periodo di grave recessione economica ⁽⁷⁾. Si è ripresa oltre il livello pre-pandemia e ha ormai superato la fase acuta dello shock dei prezzi dell'energia causato dall'aggressione russa contro l'Ucraina, benché l'incertezza rimanga elevata.

Sono necessari principi fondamentali che guidino gli Stati membri nella preparazione dei loro programmi di stabilità e convergenza nel contesto della disattivazione della clausola di salvaguardia generale a partire dal 2024, nonché politiche di bilancio prudenti. Con l'uscita dal periodo in cui era in vigore la clausola di salvaguardia generale, la ripresa di RSP formulate in termini quantitativi e di orientamenti qualitativi sulle misure in materia di investimenti ed energia contribuirà a fornire la necessaria chiarezza agli Stati membri. Al tempo stesso, fino all'entrata in funzione di un nuovo quadro di bilancio e in considerazione della specifica situazione economica caratterizzata da un'elevata incertezza,

⁽³⁾ Cfr. regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 febbraio 2023, che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza (GU L 63 del 28.2.2023, pag. 1).

⁽⁴⁾ Cfr. Commissione europea, "[Un piano industriale del Green Deal per l'era a zero emissioni nette](#)", COM(2023) 62 final del 1° febbraio 2023.

⁽⁵⁾ Commissione europea, "[Semestre europeo 2022 - Pacchetto di primavera](#)", COM(2022) 600 final del 23 maggio 2022.

⁽⁶⁾ Disposizioni specifiche delle norme di bilancio dell'UE consentono una deviazione temporanea coordinata e ordinata dai normali requisiti per tutti gli Stati membri in una situazione di crisi generalizzata causata da una grave recessione economica della zona euro o dell'UE nel suo complesso (si vedano l'articolo 5, paragrafo 1, l'articolo 6, paragrafo 3, l'articolo 9, paragrafo 1, e l'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1466/97 nonché l'articolo 3, paragrafo 5, e l'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1467/97).

⁽⁷⁾ Commissione europea (2022), "[Analisi annuale della crescita sostenibile 2023](#)", COM(2022) 780 final del 22 novembre 2022.

non sarebbe opportuno tornare alla "matrice dei requisiti di aggiustamento" utilizzata nell'ambito del braccio preventivo del patto di stabilità e crescita tra il 2015 e il 2020 ⁽⁸⁾.

Il ciclo della sorveglianza di bilancio rifletterebbe lo spirito degli orientamenti della Commissione in materia di riforme. Poiché il dibattito sulla riforma del quadro di governance economica è ancora in corso, continua ad applicarsi il quadro giuridico attuale. La Commissione non propone il passaggio a un nuovo sistema di sorveglianza di bilancio nel 2024. Al tempo stesso, per consentire un efficace collegamento con il funzionamento del futuro insieme di norme di bilancio dell'UE e per tenere conto della realtà post-pandemia, alcuni elementi degli orientamenti della Commissione in materia di riforme potrebbero essere integrati nel ciclo della sorveglianza di bilancio che inizierà nella primavera del 2023. Pertanto, nello spirito dei suddetti orientamenti, gli Stati membri sono invitati a presentare programmi di stabilità e convergenza che includano i loro piani strutturali e di bilancio a medio termine. La Commissione è anche pronta a proporre RSP in materia di bilancio per il 2024, comprendenti un requisito quantitativo e orientamenti qualitativi sulle misure in materia di investimenti ed energia, in linea con i criteri proposti nei suoi orientamenti di riforma, ma sempre coerenti con quelli della normativa vigente nell'ambito del patto di stabilità e crescita. Questi elementi costituirebbero la base per il monitoraggio, da parte della Commissione, dei risultati di bilancio rispetto alle raccomandazioni, a cominciare dai documenti programmatici di bilancio degli Stati membri della zona euro per il 2024 che saranno valutati dalla Commissione in autunno.

Gli Stati membri sono invitati a precisare nei rispettivi programmi di stabilità e convergenza le modalità con cui i loro piani di bilancio garantiranno il rispetto del valore di riferimento del 3 % del PIL per il disavanzo unitamente alla riduzione plausibile e costante del debito, o in che modo intendano mantenere il debito a livelli prudenti a medio termine. Gli Stati membri sono invitati a fissare, nei programmi di stabilità e convergenza per il 2023, obiettivi di bilancio che rispettino i criteri di aggiustamento di bilancio stabiliti negli orientamenti della Commissione in materia di riforme. Più specificamente, gli Stati membri con problemi di debito pubblico sostanziali o moderati sono invitati a fissare obiettivi di bilancio che garantiscano una riduzione plausibile e costante del debito o il mantenimento di quest'ultimo a livelli prudenti a medio termine ⁽⁹⁾. Inoltre tutti gli Stati membri sono invitati a fissare obiettivi di bilancio atti ad assicurare che il disavanzo non superi il 3 % del PIL o sia portato al di sotto del 3 % del PIL nel periodo oggetto del programma di stabilità o di convergenza, e a garantire in modo credibile che il disavanzo sia mantenuto al di sotto del 3 % del PIL a politiche invariate a medio termine. Gli Stati membri sono altresì invitati a riferire nei rispettivi programmi di stabilità e convergenza in merito alle misure di sostegno energetico pianificate, comprese la loro incidenza sul

⁽⁸⁾ Cfr. riquadro 1.6, pag. 16, dell'edizione 2019 del [Vademecum sul patto di stabilità e crescita](#) (in lingua inglese) e Commissione europea, "[Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del patto di stabilità e crescita](#)", COM(2015) 12 final del 13 gennaio 2015.

⁽⁹⁾ Come illustrato nel riquadro 1 della comunicazione della Commissione sugli orientamenti per una riforma del quadro di governance economica (cfr. nota 1), la Commissione propone che la classificazione degli Stati membri in base ai loro problemi di debito sia effettuata utilizzando il proprio quadro dell'analisi della sostenibilità del debito.

bilancio, la loro graduale eliminazione e le ipotesi sottostanti riguardo all'andamento dei prezzi dell'energia. Infine gli Stati membri sono invitati a discutere nei rispettivi programmi di stabilità e convergenza le modalità con cui i loro piani di riforma e di investimento, compresi quelli delineati nei piani per la ripresa e la resilienza, dovrebbero contribuire alla sostenibilità di bilancio e alla crescita sostenibile e inclusiva, secondo i criteri stabiliti negli orientamenti della Commissione in materia di riforme.

La Commissione è pronta a proporre RSP in materia di bilancio per il 2024 che siano in linea con gli obiettivi degli Stati membri, purché tali obiettivi siano coerenti con l'obbligo di garantire che il rapporto debito pubblico/PIL sia avviato su un percorso di riduzione o rimanga a livelli prudenti e che il disavanzo di bilancio sia al di sotto del valore di riferimento del 3 % del PIL a medio termine. In linea con l'approccio a medio termine e con l'accento posto sulla titolarità nazionale, la Commissione è pronta a fondare le RSP di bilancio sugli obiettivi di bilancio fissati nei programmi di stabilità e convergenza degli Stati membri. Gli Stati membri sono pertanto invitati a far sì che gli obiettivi di bilancio che figurano nei loro programmi di stabilità e convergenza siano coerenti con i criteri proposti negli orientamenti della Commissione in materia di riforme. Qualora gli obiettivi di bilancio di uno Stato membro non siano sufficientemente ambiziosi, la Commissione proporrà una RSP in materia di bilancio che sia in linea con i criteri proposti nei propri orientamenti di riforma, pur rimanendo coerente con quelli della normativa vigente nell'ambito del patto di stabilità e crescita. In questa fase il requisito quantificato della RSP sarà incentrato sul 2024.

Le proposte della Commissione relative alle RSP in materia di bilancio per il 2024 sarebbero quantificate e differenziate in base ai problemi di debito pubblico degli Stati membri. In questo modo si porrà l'accento sulla necessità che gli Stati membri con problemi di debito pubblico sostanziali o moderati intraprendano un percorso plausibile e di costante riduzione del debito pubblico. Più specificamente, agli Stati membri con problemi di debito pubblico sostanziali o moderati (in base all'analisi della sostenibilità del debito della Commissione) sarebbero raccomandati obiettivi di bilancio che garantiscano una riduzione plausibile e costante del debito o il mantenimento di quest'ultimo a livelli prudenti a medio termine, pur rimanendo coerenti con la normativa vigente nell'ambito del patto di stabilità e crescita. Agli Stati membri con un problema di debito pubblico modesto si raccomanderebbe di mantenere o portare il loro disavanzo al di sotto del 3 % del PIL nel periodo oggetto del programma di stabilità o di convergenza e di garantire che il disavanzo sia mantenuto al di sotto del 3 % del PIL a politiche invariate a medio termine.

Le RSP in materia di bilancio sarebbero formulate sulla base della spesa primaria netta, come proposto negli orientamenti della Commissione in materia di riforme ⁽¹⁰⁾. Il passaggio a questo indicatore rappresenterà uno spostamento dell'attenzione rispetto al periodo in cui era in vigore la clausola di salvaguardia generale, quando la sorveglianza di

⁽¹⁰⁾ La spesa primaria netta è definita come la spesa finanziata a livello nazionale al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate ed escludendo la spesa per interessi e la spesa ciclica derivante dalla disoccupazione.

bilancio era incentrata sulla spesa *corrente* primaria finanziata a livello nazionale e sulla salvaguardia degli investimenti finanziati a livello nazionale.

Nelle sue raccomandazioni di bilancio la Commissione continuerà a porre l'accento sugli investimenti pubblici, dato il ruolo essenziale di questi ultimi. Tutti gli Stati membri dovrebbero continuare a tutelare gli investimenti finanziati a livello nazionale e garantire l'uso efficace del dispositivo per la ripresa e la resilienza e di altri fondi dell'UE, soprattutto in considerazione degli obiettivi in materia di transizione verde e digitale e di resilienza. È opportuno garantire investimenti pubblici di elevata qualità, anche attraverso l'attuazione rigorosa degli investimenti finanziati dal dispositivo per la ripresa e la resilienza. Le politiche di bilancio dovrebbero sostenere la duplice transizione al fine di conseguire una crescita sostenibile e duratura. L'aggiustamento di bilancio degli Stati membri con problemi di debito pubblico sostanziali o moderati non dovrebbe gravare sugli investimenti, bensì essere realizzato limitando la crescita della spesa corrente finanziata a livello nazionale rispetto alla crescita del prodotto potenziale a medio termine. Gli Stati membri dovrebbero anche considerare la natura temporanea del sostegno finanziario non rimborsabile del dispositivo per la ripresa e la resilienza ("sovvenzioni"). La Commissione terrà conto della necessità di sostenere gli investimenti nel monitorare i risultati di bilancio rispetto alle raccomandazioni di bilancio.

Le RSP per il 2024 forniranno anche orientamenti sul costo di bilancio delle misure per l'energia. Se i prezzi all'ingrosso dell'energia resteranno stabili e la riduzione dei costi dell'energia sarà trasferita sui prezzi al dettaglio, come attualmente previsto, le misure pubbliche di sostegno energetico dovrebbero essere ulteriormente abbandonate nel 2024 e i relativi risparmi dovrebbero contribuire a ridurre i disavanzi pubblici. Se i prezzi dell'energia aumenteranno nuovamente e il sostegno non potrà essere completamente interrotto, le misure mirate dovrebbero tutelare solo le famiglie e le imprese vulnerabili, mentre dovrebbero essere evitate misure di più ampio respiro, come quelle attuate nel 2022. Una simile mossa ridurrebbe i costi di bilancio, incentiverebbe il risparmio energetico e consentirebbe all'economia di adeguarsi in modo graduale e sostenibile su un periodo limitato.

La Commissione invita il Consiglio ad approvare questo approccio.

6. Un'attuazione coerente della procedura per i disavanzi eccessivi (PDE)

Nella primavera del 2022 la Commissione si è impegnata a valutare l'opportunità di proporre l'avvio di procedure per i disavanzi eccessivi durante la primavera del 2023, tenendo conto in particolare del rispetto delle RSP in materia di bilancio che il Consiglio ha rivolto agli Stati membri il 12 luglio 2022. La Commissione monitora costantemente la situazione economica e di bilancio degli Stati membri, ricordando anche i propri pareri sui documenti programmatici di bilancio degli Stati membri della zona euro, in cui invitava a fare il necessario nella procedura di bilancio nazionale affinché il bilancio per il 2023 fosse coerente con le RSP adottate dal Consiglio il 12 luglio 2022. La Commissione valuterà la conformità ai criteri del disavanzo e del debito a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, TFUE nell'ambito del ciclo di sorveglianza di primavera. Poiché persiste, in questa fase, un elevato grado di incertezza riguardo alle prospettive macroeconomiche e di bilancio, la Commissione ritiene

che non sia opportuno decidere questa primavera di assoggettare gli Stati membri alla procedura per i disavanzi eccessivi. Al tempo stesso la Commissione proporrà al Consiglio di avviare, nella primavera del 2024, procedure per i disavanzi eccessivi basate sul disavanzo in base ai dati di consuntivo per il 2023, in linea con le disposizioni giuridiche vigenti. Gli Stati membri dovrebbero tenerne conto nell'esecuzione dei bilanci 2023 e nel preparare questa primavera i rispettivi programmi di stabilità e convergenza e in autunno i documenti programmatici di bilancio per il 2024.

7. Prossime tappe

La presente comunicazione definisce orientamenti preliminari in materia di politica di bilancio per il 2024, che saranno aggiornati secondo le necessità nel quadro del pacchetto di primavera del semestre europeo nel maggio 2023. Gli orientamenti aggiornati continueranno a rispecchiare la situazione economica globale, la situazione specifica di ciascuno Stato membro, i progressi nella discussione sul riesame in corso della governance economica e i dibattiti politici in sede di Consiglio. L'evoluzione delle prospettive economiche e di bilancio sarà monitorata attentamente e presa in debita considerazione. Gli Stati membri sono invitati a tenere conto di tali orientamenti nei loro programmi di stabilità e convergenza.

Appendice

A. Tabelle supplementari da inserire nei programmi di stabilità e convergenza per il 2023

Oltre ai dati sulle previsioni di bilancio richiesti per il periodo di riferimento del programma di stabilità e convergenza, dovrebbero essere incluse anche le stime corrispondenti per l'anno in corso, unitamente ai risultati per il periodo 2020-2022 (secondo le tabelle di notifica della PDE). Le tabelle dovrebbero preferibilmente essere presentate alla Commissione per mezzo dell'applicazione web dedicata.

Tabella dell'incidenza del dispositivo per la ripresa e la resilienza sulle proiezioni del programma - SOVVENZIONI

Entrate derivanti dalle sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza (in % del PIL)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza incluse nelle proiezioni delle entrate							
Esborsi delle sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza da parte dell'UE							
Spesa finanziata dalle sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza (in % del PIL)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Redditi da lavoro dipendente D.1							
Consumi intermedi P.2							
Prestazioni sociali D.62 + D.632							
Spesa per interessi D.41							
Contributi, da erogare D.3							
Trasferimenti correnti D.7							
TOTALE SPESE CORRENTI							
Investimenti fissi lordi P.51g							
Trasferimenti in conto capitale D.9							
TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE							
Altre spese finanziate dalle sovvenzioni del dispositivo per la ripresa e la resilienza (in % del PIL) ¹							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Riduzione del gettito fiscale							
Altre spese aventi un'incidenza sulle entrate							
Operazioni finanziarie							

Tabella dell'incidenza del dispositivo per la ripresa e la resilienza sulle proiezioni del programma - PRESTITI

Flusso di cassa dei prestiti del dispositivo per la ripresa e la resilienza previsto nel programma (in % del PIL)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Erogazione di prestiti del dispositivo per la ripresa e la resilienza da parte dell'UE							
Rimborsi dei prestiti del dispositivo per la ripresa e la resilienza all'UE							
Spesa finanziata dai prestiti del dispositivo per la ripresa e la resilienza (in % del PIL)							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Redditi da lavoro dipendente D.1							
Consumi intermedi P.2							
Prestazioni sociali D.62 + D.632							
Spesa per interessi D.41							
Contributi, da erogare D.3							
Trasferimenti correnti D.7							
TOTALE SPESE CORRENTI							
Investimenti fissi lordi P.51g							
Trasferimenti in conto capitale D.9							
TOTALE SPESE IN CONTO CAPITALE							
Altre spese finanziate dai prestiti del dispositivo per la ripresa e la resilienza (in % del PIL) ¹							
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Riduzione del gettito fiscale							
Altre spese aventi un'incidenza sulle entrate							
Operazioni finanziarie							

Note: i dati sulle variabili in grassetto sono obbligatori; i dati sulle altre variabili sono opzionali.

B. Informazioni supplementari da inserire nei programmi di stabilità e convergenza per il 2023

Gli Stati membri sono invitati a fornire informazioni sugli aspetti seguenti: i) i costi di bilancio annuali relativi alle persone in fuga dall'Ucraina, specificati in base alle rubriche principali del SEC direttamente interessate; e ii) il numero annuale di persone ospitate. Tali costi di bilancio dovrebbero essere limitati ai costi direttamente connessi all'afflusso senza precedenti di persone in fuga dall'Ucraina e che sono la conseguenza immediata di tale afflusso. La trasmissione di tali informazioni consentirebbe alla Commissione di tenere conto di tali costi di bilancio nella sua valutazione dei programmi di stabilità e convergenza per il 2023, nonché dei progressi compiuti nell'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese del 2022.