



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 30.6.2010
COM(2010) 367 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO
E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità, la crescita e
l'occupazione –
Gli strumenti per rafforzare la governance economica dell'UE**

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO
E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità, la crescita e
l'occupazione –
Gli strumenti per rafforzare la governance economica dell'UE**

L'Europa ha tratto molti insegnamenti dalla recente crisi finanziaria ed economica. Oggi è evidente per tutti la forte interconnessione delle economie e dei successi all'interno di un'Unione altamente integrata, e a maggior ragione un'Unione monetaria. Benché l'UE disponga di un certo numero di strumenti di coordinamento delle politiche economiche, la crisi ha dimostrato che essi non sono stati usati compiutamente e che il sistema di governance attuale presenta alcune carenze. Esiste un ampio consenso politico sulla necessità di un cambiamento e sul fatto che, per garantire la prosperità futura dell'UE e preservarne la qualità di vita, è necessario avere a disposizione una gamma più vasta e più efficace di strumenti d'azione.

L'UE ha preso provvedimenti coraggiosi, approfonditi e coerenti per superare la crisi e trarne insegnamenti per il futuro. Il lancio nel 2008 del piano europeo di ripresa economica ha contribuito ad attutire l'impatto della recessione sulle nostre economie. Agli Stati membri che ne avevano bisogno è stato fornito un sostegno coordinato al fine di preservare la stabilità dell'Unione economica e monetaria. Sia all'interno dell'UE che altrove si sta negoziando tutta una gamma di misure destinate a rafforzare la sorveglianza e la regolamentazione del sistema finanziario. Ora che il quadro della Strategia Europa 2020 è stato definito, ne seguiranno tutta una serie di iniziative destinate a liberare il potenziale dell'UE in modo da stimolare la crescita e creare occupazione.

L'Unione europea ha bisogno di un approccio politico ben definito per sostenere la ripresa economica, che permetta di risanare le finanze pubbliche e di promuovere attivamente la sostenibilità della crescita e dell'occupazione. È questo il senso della visione politica contenuta nella strategia Europa 2020 recentemente approvata dal Consiglio europeo. Occorrerà riunire tutti gli strumenti pertinenti per garantire che le future decisioni politiche siano coerenti, servano al raggiungimento degli obiettivi e, una volta adottate, siano applicate e fatte eseguire. Rafforzando il coordinamento delle proprie politiche economiche l'UE potrà elaborare un nuovo progetto di crescita sostenibile per i suoi cittadini

In questo contesto la presente comunicazione persegue i seguenti obiettivi:

- elaborare le proposte destinate a rafforzare il coordinamento e la sorveglianza delle politiche economiche, oggetto della comunicazione della Commissione del 12 maggio dal titolo "Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche" e tradurle in proposte concrete destinate a: i) lottare contro gli squilibri attraverso una sorveglianza macroeconomica rafforzata comprendente meccanismi di allerta e di sanzioni; ii) rafforzare i quadri di bilancio nazionali attraverso la definizione di requisiti minimi e, in particolare, il passaggio da una programmazione di bilancio annuale a una programmazione pluriennale; iii) rafforzare il patto di stabilità e crescita, mettendo l'accento in particolare sul problema della dinamica del debito e sui disavanzi;

- proporre meccanismi di applicazione efficaci per garantire che gli Stati membri si conformino al quadro UE che hanno convenuto; nei casi in cui l'andamento delle economie nazionali costituisca un rischio per l'andamento generale dell'Unione si propone una serie di misure preventive correttive, insieme ad una gamma di sanzioni applicabili in caso di violazioni;
- istituire un semestre europeo per il coordinamento delle politiche e spiegare il processo e il calendario che permetteranno di apportare un contributo europeo alle decisioni nazionali e di pervenire in questo modo a un più efficace coordinamento ex ante delle politiche; questo vale anche per le riforme strutturali e le misure di sostegno della crescita previste dalla strategia Europa 2020.

Le proposte contenute nella presente comunicazione possono tutte essere adottate in conformità al trattato di Lisbona. Esse si rivolgono ai 27 Stati membri anche se alcune disposizioni si applicano esclusivamente agli Stati membri dell'area dell'euro. Lo scopo è garantire l'attuazione simultanea della sorveglianza a livello di singoli paesi prevista sia dal patto di stabilità e crescita, sia dalla strategia Europa 2020, e fare in modo che la verifica tematica degli obiettivi della strategia Europa 2020 poggi su politiche economiche e di bilancio sane. Queste proposte costituiscono un'ulteriore elaborazione delle idee esposte nella comunicazione della Commissione del 12 maggio 2010¹ e degli indirizzi adottati il 17 giugno 2010 dal Consiglio europeo, che rispecchiano i risultati finora raggiunti dal gruppo di lavoro sulla governance economica. Esse costituiscono una risposta all'invito formulato dal Consiglio europeo a tale gruppo di lavoro e alla Commissione di elaborare ulteriormente tali orientamenti e renderli operativi.

Questa combinazione di proposte permetterà di rafforzare la fiducia, a livello dell'UE e degli Stati membri, nella qualità del processo di elaborazione delle politiche e delle decisioni e di essere allertati sugli eventuali scostamenti a livello nazionale in una fase più precoce. Gli Stati membri potranno così ottimizzare le sinergie positive legate all'appartenenza alla stessa Unione. Questo processo condotto secondo criteri più collettivi permetterà di accrescere la trasparenza e la reciproca fiducia, ridurrà al minimo le ripercussioni negative della mancata osservanza dei limiti convenuti da parte degli Stati membri e permetterà infine di sanzionare quelli che mettono a rischio l'interesse comune attraverso iniziative nazionali non sostenibili. Integrando tra loro il patto di stabilità e crescita e la Strategia Europa 2020 l'Unione sarà in grado di fare delle necessarie misure di consolidamento le tappe essenziali della propria strategia di crescita a più lungo termine e di costruire un'Unione europea più intelligente, più sostenibile e più inclusiva per il futuro.

1. AMPLIARE LA SORVEGLIANZA MACROECONOMICA

L'UE ha bisogno di una sorveglianza macroeconomica rafforzata a livello dei singoli paesi, che integri tutti i pertinenti settori della politica economica. Gli squilibri macroeconomici devono essere affrontati nel contesto della politica di bilancio e delle riforme strutturali attuate per stimolare la crescita. L'obiettivo è quello di garantire la stabilità macroeconomica, di impedire la comparsa di squilibri pregiudizievoli e di creare un contesto macroeconomico generale favorevole ad una crescita dinamica e sostenibile.

¹ COM(2010) 250 "Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche".

1.1. Sorveglianza degli squilibri macroeconomici

La comparsa di forti squilibri macroeconomici, in particolare di forti e persistenti divergenze tendenziali a livello di competitività, si è rivelata estremamente dannosa per l'UE e in particolare per l'euro quando è scoppiata la crisi. È pertanto importante creare un nuovo meccanismo strutturato di sorveglianza degli squilibri macroeconomici pregiudizievoli in tutti gli Stati membri. La Commissione propone quindi un approccio in due fasi articolato in:

- una **parte preventiva** che prevede una valutazione regolare (annuale) del rischio di squilibri macroeconomici, comprensiva di un **meccanismo di allerta**;
- una **parte correttiva**, diretta a far applicare i **provvedimenti correttivi** previsti in caso di comparsa di squilibri macroeconomici pregiudizievoli.

Misure preventive: un sistema di allerta

Nel quadro della sorveglianza macrostrutturale a livello di singoli paesi nell'ambito della strategia Europa 2020 la Commissione procederà ad una valutazione paese per paese delle carenze macrostrutturali, del deterioramento della competitività e della comparsa di squilibri macroeconomici, tenendo conto delle interconnessioni economiche e finanziarie, in particolare all'interno dell'area dell'euro.

Il meccanismo di allerta sarà basato su una tabella di indicatori che permettono di evidenziare gli squilibri esterni e interni, nonché su analisi qualitative realizzate da esperti. Il ricorso agli indicatori permetterà di avere indicazioni importanti, ma non ci sarà un nesso automatico tra i risultati della tabella e l'azione politica.

Per i paesi che evidenziano rischi significativi sarà effettuata un'analisi approfondita a livello del paese. Laddove i rischi siano confermati, la Commissione proporrà al Consiglio raccomandazioni specifiche per paese per far fronte agli squilibri macroeconomici pregiudizievoli. La Commissione potrebbe anche trasmettere un'allerta precoce direttamente allo Stato membro.

In funzione della natura degli squilibri individuati nello Stato membro, le raccomandazioni potranno riguardare tutta una serie di aspetti, come le politiche macroeconomiche, i salari, il mercato del lavoro, il funzionamento dei mercati di merci e servizi e le politiche macroprudenziali. Esse entreranno a far parte dell'insieme delle raccomandazioni specifiche per paese che la Commissione proporrà ogni anno, insieme alle raccomandazioni formulate nell'ambito della sorveglianza tematica delle riforme strutturali, sotto illustrate.

Questo meccanismo costituirà l'elemento chiave della sorveglianza macroeconomica (non di bilancio) rafforzata per paese prevista dalla strategia Europa 2020. Parallelamente alla sorveglianza di bilancio prevista dal patto di stabilità e crescita, la sorveglianza per paese ha lo scopo di garantire un ambiente macroeconomico stabile, propizio alla crescita e alla creazione di posti di lavoro, tenendo pienamente conto dell'interdipendenza delle economie nazionali, in particolare all'interno dell'area dell'euro. Sarà così garantita la coerenza della strategia Europa 2020, in particolare grazie all'individuazione dei vincoli macroeconomici e di bilancio di cui devono tener conto gli Stati membri nell'attuare le riforme strutturali e nell'investire nelle politiche dirette a rafforzare la crescita previste da tale strategia.

In casi particolarmente gravi la Commissione raccomanderà di dichiarare lo Stato membro in una "situazione di squilibrio eccessivo". Questa dichiarazione farà scattare la

parte correttiva del meccanismo sotto descritto, nel qual caso la Commissione potrebbe anche rivolgere un'allerta precoce direttamente allo Stato membro.

Caratteristiche principali del meccanismo di allerta per gli squilibri macroeconomici

Il meccanismo di allerta individuerà gli Stati membri che presentano livelli di squilibri macroeconomici potenzialmente problematici e nei quali è necessario effettuare un'analisi specifica più approfondita.

Tale meccanismo di allerta si baserà su una tabella di indicatori, completata da analisi qualitative. Tra gli indicatori figureranno in particolare i dati del saldo con l'estero e della competitività in termini di prezzi o di costi, nonché indicatori interni. L'uso di indicatori interni è giustificato dal fatto che gli squilibri esterni hanno necessariamente contropartite interne. Ad esempio potrebbero far parte della tabella indicatori come la bilancia delle partite correnti, le attività nette con l'estero, il tasso di cambio effettivo reale (basato sul costo unitario della manodopera e su un deflatore del PIL), l'aumento dei prezzi reali dell'immobiliare, il debito pubblico e il rapporto tra crediti del settore privato e PIL.

Per ogni indicatore saranno definite e annunciate soglie di allerta. Le soglie potrebbero essere calcolate in base ad un concetto statistico semplice e trasparente. Un metodo possibile potrebbe essere quello di basarsi sui percentili 75% e 25% delle distribuzioni statistiche (per paese e cronologiche) di ogni variabile, percentili al di qua e al di là dei quali si giustificerebbe un'analisi più approfondita. Va tuttavia tenuto presente che l'applicazione di soglie assolute a singole variabili ha un significato economico solo limitato e deve essere completata da un'analisi economica in quanto i livelli adeguati possono variare in funzione della situazione economica del paese.

Appare giustificato il ricorso a una tabella differenziata per gli Stati appartenenti e non appartenenti all'area dell'euro. Date le differenze tra i regimi dei tassi di cambio e le principali caratteristiche economiche, alcune variabili economiche dei paesi dell'area dell'euro si comportano in modo ben diverso da quelle dei paesi che non appartengono a tale zona. Per questo si dovrebbero applicare soglie di allerta diverse all'interno e all'esterno dell'area dell'euro. Inoltre, in assenza di tassi di cambio nominali all'interno dell'Unione monetaria, è opportuno effettuare anche un'analisi specifica dell'andamento dei tassi di cambio reali effettivi nell'area dell'euro.

Misure correttive

Il quadro di sorveglianza degli squilibri dovrebbe includere un **meccanismo di applicazione**. Su raccomandazione della Commissione al Consiglio, lo Stato membro che presenti un rischio significativo sarebbe dichiarato in "situazione di squilibrio eccessivo". Si prenderebbero in considerazione le allerte e/o le raccomandazioni del comitato europeo per il rischio sistemico sulla stabilità macrofinanziaria.

Uno Stato membro in "situazione di squilibrio eccessivo" sarebbe oggetto di una sorveglianza più stretta. Il Consiglio dovrebbe emettere **raccomandazioni** (a norma dell'articolo 121, paragrafo 4, e per gli Stati membri dell'eurozona, all'articolo 136 del TFUE) e lo Stato membro dovrebbe rendere conto regolarmente al Consiglio Ecofin e all'Eurogruppo (ad esempio entro sei mesi dalla comunicazione della raccomandazione del Consiglio e successivamente una volta al trimestre) in merito ai progressi compiuti nell'attuazione delle riforme raccomandate.

Questo meccanismo si applicherebbe a tutti gli Stati membri. Come per il quadro di bilancio dell'UE, che vale per tutti gli Stati membri, gli Stati membri dell'area dell'euro sarebbero

soggetti a regole più severe. Tenendo conto delle profonde interdipendenze economiche e finanziarie che esistono all'interno dell'area dell'euro e delle loro incidenze sulla moneta unica, **si potrebbe predisporre per gli Stati membri dell'area dell'euro un dispositivo di applicazione specifico in caso di inosservanza ripetuta delle raccomandazioni di lotta contro gli squilibri macroeconomici pregiudizievoli che rischiano di compromettere il buon funzionamento dell'Unione economica e monetaria.**

Un rispetto insufficiente delle raccomandazioni nell'ambito della sorveglianza degli squilibri sarebbe considerato una circostanza aggravante nell'ambito della valutazione del bilancio prevista dal patto di stabilità e crescita.

Entro la fine del mese di settembre la Commissione presenterà proposte formali di disposizioni di diritto derivato relative all'istituzione di un quadro per la correzione degli **squilibri eccessivi**, in base agli articoli 121 e 136 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Le proposte preciseranno il ruolo del meccanismo di allerta, il ruolo e gli obblighi rispettivi della Commissione, degli Stati membri e del Consiglio, la procedura di adozione delle raccomandazioni, le norme e le procedure nonché i meccanismi di applicazione per gli Stati membri dell'area dell'euro.

1.2. Sorveglianza tematica delle riforme strutturali

Per riportare le rispettive economie su un percorso di crescita sostenibile e di maggiore competitività, gli Stati membri devono ripristinare la stabilità macroeconomica e risanare le finanze pubbliche. Devono inoltre concentrare i loro sforzi sulla realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020 e sui cinque obiettivi principali approvati dal Consiglio europeo. Dati i vincoli che pesano sulle finanze pubbliche è fondamentale adottare un approccio integrato alla concezione e all'attuazione delle politiche. Un elemento chiave della sorveglianza tematica è l'individuazione di strozzature che impediscono o ritardano la realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020.

L'obiettivo della sorveglianza tematica delle riforme strutturali è pertanto duplice:

- i) facilitare il conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020, in particolare i suoi cinque obiettivi principali²; si tratta di misure nei settori nell'occupazione, dell'inclusione sociale, della ricerca e dell'innovazione, dell'istruzione, dell'energia e dei cambiamenti climatici, nonché di misure di lotta contro ogni altro ostacolo per la crescita o lo sviluppo economico degli Stati membri;
- ii) garantire l'attuazione ambiziosa delle riforme strutturali in linea con i vincoli macrofiscali.

Tale sorveglianza sarà attuata a norma degli articoli 121 e 148 del TFUE e in base agli orientamenti integrati della strategia Europa 2020. La Commissione si baserà sui programmi nazionali di riforma degli Stati membri per valutare in che modo ciascuno di loro lotti contro le strozzature individuate e compia progressi verso la realizzazione degli obiettivi nazionali fissati da tale strategia.

² Per gli obiettivi si veda:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/it/ec/115359.pdf.

Se i progressi sono insufficienti oppure se le misure adottate non sono sufficientemente in linea con gli orientamenti integrati (cioè con gli orientamenti integrati per le politiche economiche e le politiche dell'occupazione) sarà presentata una raccomandazione specifica per il paese oppure per l'intera area dell'euro.

Se le politiche economiche non sono coerenti con gli indirizzi di massima per le politiche economiche, o se rischiano di compromettere il buon funzionamento dell'Unione economica e monetaria, la Commissione potrà rivolgere un **avvertimento** direttamente allo Stato membro interessato.

Sulla base di questa sorveglianza specifica per paese la Commissione procederà a una valutazione complessiva dei progressi compiuti verso il raggiungimento dei cinque obiettivi principali dell'UE, comparerà i risultati rispetto a quelli dei suoi principali partner commerciali (internazionali) e, in caso di progressi insufficienti, ne esaminerà i motivi. Nel corso di quest'esame la Commissione verificherà anche i progressi compiuti nell'attuazione, a livello UE e a livello nazionale, delle iniziative faro della strategia Europa 2020 destinate a sostenere e completare gli sforzi verso il raggiungimento di tali obiettivi.

La Commissione presenterà ogni anno una relazione in merito al Consiglio europeo di primavera e proporrà orientamenti specifici per migliorare l'attuazione delle riforme corrispondenti. Tali orientamenti entreranno a far parte del pacchetto di raccomandazioni specifiche per paese che la Commissione proporrà all'inizio di luglio.

1. QUADRI DI BILANCIO NAZIONALI

Per rafforzare il consolidamento di bilancio e per la sostenibilità delle finanze pubbliche sono indispensabili quadri di bilancio nazionali duraturi ed efficaci. Le esigenze e le preferenze specifiche degli Stati membri devono essere rispettate, ma è necessario tener conto di un certo numero di criteri per garantire un livello minimo di qualità e di complementarità con le norme dell'UE³:

- (1) innanzitutto è essenziale, per garantire il rispetto di **norme di qualità** in tutti gli Stati membri, adottare un approccio coerente in materia di contabilità (per la sorveglianza di bilancio a livello dell'UE è necessaria l'applicazione delle norme contabili del SEC 95); gli istituti statistici nazionali devono disporre di risorse sufficienti per poter rispettare le disposizioni dell'UE in materia di dati e di rendicontazione; d'altro canto, i sistemi di previsione devono fornire proiezioni attendibili e non distorte sulla crescita e sul bilancio. Idealmente dovrebbero essere prese come riferimento le previsioni della Commissione.

La Commissione propone di precisare chiaramente se i dati di cassa nazionali corrispondono ai dati forniti in base al SEC 95, per i quali la trasmissione dei dati in base ai flussi di cassa è mensile ed è convertita ogni trimestre in termini di SEC 95. I metodi di previsione e le ipotesi macroeconomiche utilizzati a fini di bilancio dovrebbero essere sottoposti ad audit adeguato;

- (2) in secondo luogo, negli Stati membri dovrebbero essere in vigore **norme nazionali in materia di bilancio** che garantiscano la conformità dei quadri di bilancio agli

³ V. anche le conclusioni del Consiglio Ecofin del 18 maggio 2010 sulle strutture di bilancio.

obblighi imposti dal trattato. Le norme nazionali in materia di bilancio dovrebbero garantire il rispetto dei valori di riferimento del trattato in materia di disavanzo e di debito pubblico ed essere conformi all'obiettivo di bilancio a medio termine. Queste norme di bilancio, insieme a meccanismi di applicazione credibili, dovrebbero essere codificate nella legislazione nazionale;

- (3) in terzo luogo, le riforme dei quadri nazionali di bilancio dovrebbero promuovere il passaggio ad una **pianificazione pluriennale del bilancio**. Gli obiettivi di bilancio annuali dovrebbero essere sostenuti da quadri pluriennali che comportano una ripartizione delle entrate e delle spese previste e che indichino dove si prevede di realizzare gli aggiustamenti che permettono di progredire verso il raggiungimento degli obiettivi;
- (4) infine, i quadri nazionali devono essere **esaustivi** e coprire l'insieme del sistema delle finanze pubbliche. Questo riveste un'importanza particolare per le economie decentralizzate. Occorre precisare chiaramente quale sia la ripartizione delle responsabilità in materia di bilancio tra i vari livelli dell'amministrazione pubblica e adottare disposizioni adeguate a livello di sorveglianza e di applicazione.

La Commissione presenterà in **settembre proposte formali che specificano i requisiti minimi da rispettare per l'elaborazione dei quadri di bilancio nazionali** e i requisiti in materia procedurale (relazioni da trasmettere) per consentire la verifica della conformità. Tali proposte assumeranno la forma di un nuovo regolamento basato sull'articolo 126, paragrafo 14, del TFUE destinato a favorire l'applicazione del protocollo 12 sulla procedura dei disavanzi eccessivi. In caso di mancata osservanza potrebbero essere avviate anche procedure di infrazione.

3. MAGGIORE ATTENZIONE PER IL DEBITO PUBBLICO E LA SOSTENIBILITÀ DI BILANCIO NELL'AMBITO DEL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA

Il patto di stabilità e crescita (di seguito "il patto") dovrebbe tenere maggiormente conto dell'interazione tra debito e disavanzo in modo da rafforzare gli incentivi a favore di politiche prudenti.

Per quanto riguarda la **parte preventiva** del patto, la Commissione propone che gli Stati membri con un livello elevato di indebitamento, o che presentano rischi elevati per quanto riguarda l'andamento futuro del loro debito, siano tenuti a progredire secondo un ritmo più sostenuto verso un saldo delle amministrazioni pubbliche che offra un margine di sicurezza sufficiente per garantire il rispetto della soglia del 3% del PIL per il disavanzo e garantisca una progressione rapida verso la sostenibilità, cioè l'obiettivo di bilancio a medio termine (OMT).

Per quanto riguarda la **parte correttiva**, la Commissione propone che il criterio del debito all'interno della procedura dei disavanzi eccessivi sia attuato in maniera più efficace **attraverso un valore di riferimento numerico chiaro e semplice**, che serva a definire un ritmo soddisfacente per la riduzione dell'indebitamento: gli Stati membri con un rapporto debito pubblico/PIL superiore al 60% del PIL potrebbero essere sottoposti ad una procedura per il disavanzo eccessivo se l'indebitamento nel corso di un dato periodo precedente non è diminuito in misura sufficiente rispetto a tale valore di riferimento (frazione della differenza tra il livello di indebitamento e la soglia del 60% del PIL). Nella stessa ottica, la riduzione del

disavanzo al di sotto della soglia del 3% del PIL potrebbe essere considerata insufficiente per porre fine alla procedura per il disavanzo eccessivo qualora il debito non sia stato ricondotto su un percorso decrescente. I parametri precisi dovrebbero essere definiti nel codice di condotta che accompagna il patto di stabilità e crescita.

L'andamento del debito pubblico è soggetto più del disavanzo a fattori al di fuori del controllo diretto delle amministrazioni pubbliche (in particolare l'inflazione, i tassi di interesse e la congiuntura economica), per cui occorre soppesare bene la situazione prima di decidere se applicare una procedura di disavanzo eccessivo ad un dato paese. È necessario dare una valutazione globale che tenga conto di tutta una serie di parametri: si tratta ad esempio di sapere in che misura il rapporto debito pubblico/PIL sia prossimo al valore di riferimento del 60% del PIL e se il debito sia eccezionale o temporaneo; occorre inoltre valutare altri fattori relativi al rischio di futuri incrementi del debito e di tensioni finanziarie, ad esempio:

- la struttura delle scadenze del debito e le valute in cui è denominato;
- le garanzie fornite alle imprese, agli istituti finanziari e alle famiglie;
- riserve accantonate e gli altri attivi pubblici;
- passività implicite, connesse in particolare all'invecchiamento demografico;
- il livello e l'andamento del debito privato nella misura in cui esso è suscettibile di rappresentare una passività implicita per le amministrazioni pubbliche;
- i fattori che determinano la modificazione del debito (saldo primario, inflazione, crescita, tassi di interesse, elementi una tantum) e
- le operazioni stock-flussi.

In caso di mancato rispetto delle raccomandazioni dovrebbero essere applicate sanzioni.

In settembre la Commissione proporrà di modificare **sia la parte preventiva** (regolamento (CE) n. 1466/97) **che la parte correttiva del patto** (regolamento (CE) n. 1467/97) per rendere operativi i principi sopra esposti.

4. EFFETTIVA APPLICAZIONE DELLA SORVEGLIANZA ECONOMICA ATTRAVERSO SANZIONI E INCENTIVI APPROPRIATI

Le norme comuni e le procedure di coordinamento stabilite dal trattato e dal patto di stabilità e crescita non hanno impedito ad alcuni Stati membri di attuare politiche di bilancio che non rispettano il quadro esistente. È quindi assolutamente necessario rafforzare la credibilità del quadro di sorveglianza di bilancio dell'UE facendo in modo che l'applicazione di sanzioni sia maggiormente basata su regole. Per accrescerne l'efficacia in futuro sarà opportuno utilizzare una più vasta gamma di sanzioni e di incentivi, mettendo maggiormente l'accento sulla prevenzione e sull'applicazione precoce. L'effetto dissuasivo delle sanzioni finanziarie dovrebbe incitare realmente gli Stati membri a conformarsi alle regole.

L'articolo 126, paragrafo 11, del TFUE prevede vari tipi di sanzioni in caso di mancata osservanza delle decisioni dell'Unione da parte di uno Stato membro. Esse comprendono la richiesta di pubblicare informazioni supplementari, un invito alla Banca europea per gli

investimenti a riconsiderare la propria politica di prestiti nei confronti dello Stato membro in questione, la richiesta allo Stato membro di costituire un deposito infruttifero di importo adeguato fino alla correzione del disavanzo eccessivo, oppure l'imposizione di multe di importo adeguato.

Nel perfezionare il funzionamento e la portata di eventuali incentivi finanziari è importante e necessario puntare all'efficacia e alla parità di trattamento tra gli Stati membri. Per garantire la proporzionalità, le sanzioni finanziarie connesse al bilancio dell'UE potrebbero essere definite in percentuale del prodotto nazionale lordo o del prodotto interno lordo dello Stato membro interessato, limitatamente a un massimale identico per tutti gli Stati membri. Questo limite superiore è destinato a garantire che tutti gli Stati membri possano essere de facto sottoposti a sanzioni. Inoltre, gli importi degli impegni e dei pagamenti oggetto di sospensione e/o annullamento saranno fissati in proporzione per i fondi ammissibili, limitatamente a tale massimale.

Il nuovo armamentario di sanzioni dovrebbe prevedere diversi tipi di sanzioni e di incentivi da attivare in funzione delle particolari circostanze e della gravità della situazione. I miglioramenti proposti degli attuali meccanismi di applicazione richiederebbero una modifica delle parti preventiva e correttiva del patto (regolamenti (CE) n. 1466/97 e n. 1467/97) anche attraverso un dispositivo adeguato basato sui vari atti giuridici su cui si fondano i programmi di spesa dell'Unione.

Per quanto riguarda la **parte preventiva** (ossia nei casi in cui lo Stato membro non progredisca in misura sufficiente in direzione dell'obiettivo di bilancio a medio termine in periodi di congiuntura economica favorevole) saranno proposti due insiemi di incentivi o sanzioni.

Innanzitutto, per i paesi dell'area dell'euro l'incentivo sarebbe costituito dall'obbligo provvisorio di costituire un **deposito fruttifero** imposto allo Stato membro che non progredisca in misura sufficiente verso il risanamento di bilancio. Un'opzione potrebbe essere quella di definire una semplice regola di spesa, in funzione dell'aggiustamento necessario al paese per conseguire l'OMT. Ogni scostamento di rilievo rispetto al percorso convenuto per le spese sarebbe considerato una politica di bilancio imprudente e implicherebbe l'invio di un avvertimento da parte della Commissione, a norma dell'articolo 121, paragrafo 4, del TFUE. In caso di violazione persistente, il Consiglio imporrebbe la costituzione di un deposito fruttifero fino a quando non sarà posto rimedio alla violazione. Il deposito sarebbe svincolato non appena corretta la situazione che ne aveva giustificato l'imposizione.

In secondo luogo, sempre sul fronte della prevenzione, la Commissione proporrà di stabilire condizioni ex ante che subordinino l'esborso di fondi nell'ambito della politica di coesione all'attuazione di **riforme strutturali e istituzionali** direttamente connesse all'applicazione di tale politica, per migliorarne l'efficacia e l'efficienza.

Per quanto riguarda la **parte correttiva** (ossia quando lo Stato membro forma oggetto di una procedura di disavanzo eccessivo), la Commissione propone un nuovo sistema di sanzioni e di incentivi finanziari a complemento del sistema dei depositi e delle multe. Il bilancio dell'Unione sarebbe utilizzato in questo caso come leva complementare per garantire il rispetto delle principali condizioni previste dal patto in materia macroeconomica. Queste sanzioni non dovrebbero ripercuotersi sui beneficiari finali dei fondi dell'UE, ma riguarderebbero i pagamenti agli Stati membri o i pagamenti per i quali gli Stati membri

agiscono come intermediari. Per determinare le categorie di spesa e i programmi dell'UE a cui si applicherebbe questo sistema si potrebbero usare i seguenti criteri:

- l'efficacia dei fondi dipende da politiche di bilancio sane,
- i fondi devono essere chiaramente destinati allo Stato membro che dimostra di non rispettare il patto o altre condizioni;
- le spese sono programmate e attuate nell'ambito della gestione concorrente, vale a dire laddove gli Stati membri ne sono i principali responsabili oppure si tratta di rimborsi di fondi dell'Unione europea agli Stati membri;
- la loro entità è sufficiente da costituire sanzioni o incentivi credibili;
- hanno un impatto potenziale sulla qualità della spesa pubblica e sugli aggiustamenti strutturali.

Questi criteri sussistono per la maggior parte delle spese connesse alla politica di coesione, alla politica agricola comune (FEAGA e FEASR) e al Fondo europeo per la pesca (FEP). Per quanto riguarda la politica agricola comune e il FEP occorrerà escludere qualsiasi situazione in cui la riduzione della spesa dell'Unione europea comporterebbe una riduzione del reddito degli agricoltori e dei pescatori. La condizionalità dei pagamenti riguarderebbe dunque esclusivamente il rimborso dell'UE ai bilanci nazionali: gli Stati membri dovrebbero continuare a pagare il sostegno agricolo, ma il rimborso della relativa spesa da parte del bilancio dell'UE potrebbe essere (parzialmente) sospeso.

In caso di mancata osservanza delle regole, l'incentivo potrebbe essere costituito dalla sospensione o dal parziale annullamento degli stanziamenti esistenti o futuri del bilancio dell'UE. Le risorse annullate rimarrebbero nel bilancio dell'UE.

A complemento delle disposizioni dell'articolo 126, paragrafo 11, del TFUE si potrebbero prevedere due tipi di sanzioni finanziarie in una fase precoce della procedura per il disavanzo eccessivo.

- Fase 1 – La constatazione di un disavanzo eccessivo (articolo 126, paragrafo 6, del TFUE) comporterebbe la sospensione degli impegni connessi a programmi pluriennali. Tale sospensione non avrebbe un'incidenza immediata sui pagamenti e concederebbe agli Stati un periodo di tempo per porre rimedio alla situazione. Gli Stati membri potrebbero essere invitati a riattribuire determinati fondi per migliorare la qualità delle finanze pubbliche. Analogamente, per i rimborsi nell'ambito della PAC (FEAGA) gli Stati membri sarebbero avvertiti entro un determinato termine della decisione di sospendere i pagamenti. Non appena gli Stati membri si siano conformati alle raccomandazioni del Consiglio, tali pagamenti sarebbero reinscritti nel bilancio dell'UE.

- Fase 2 – La mancata osservanza delle raccomandazioni iniziali di correzione del disavanzo eccessivo (articolo 126, paragrafo 8, del TFUE) comporterebbe l'annullamento degli impegni dell'anno *n*. Analogamente sarebbero annullati i rimborsi nell'ambito della PAC (FEAGA) per l'anno *n*, con una perdita definitiva dei pagamenti per lo Stato membro in questione.

Si potrebbero creare anche altri incentivi modulando i tassi di cofinanziamento o creando una **riserva dell'UE** destinata ricompensare le politiche di bilancio sane. Questa riserva potrebbe

essere finanziata attraverso gli stanziamenti annullati nell'ambito della procedura descritta nella fase 2 succitata.

Anche il finanziamento del bilancio dell'UE può contribuire a rafforzare l'osservanza delle norme. L'attuale sistema delle risorse proprie prevede che le multe pagate dagli Stati membri nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi vadano a ridurre automaticamente il contributo degli Stati membri partecipanti che non hanno registrato un disavanzo eccessivo (in funzione della loro quota nel PNL totale degli Stati membri ammissibili). Questo sistema garantisce l'effettivo aumento del contributo dello Stato membro multato e la diminuzione di quello di tutti gli altri Stati membri. La Commissione esaminerà anche se le entrate del bilancio dell'UE possano essere adeguatamente utilizzate come incentivo a favore dell'osservanza.

Le modifiche necessarie saranno inserite nelle proposte della Commissione del 2011 per il prossimo quadro finanziario pluriennale. Nel frattempo sarà proposto entro la fine di settembre un regolamento basato sull'articolo 136 del TFUE relativo alla creazione di un nuovo dispositivo di sanzioni aventi effetti simili per gli Stati membri dell'area dell'euro. La Commissione esaminerà la possibilità di estendere appena possibile questo dispositivo di sanzioni e incentivi a tutti gli Stati membri.

5. IL CICLO DI COORDINAMENTO NELL'AMBITO DEL SEMESTRE EUROPEO

La creazione di un semestre europeo permetterà di raggruppare i vari aspetti del coordinamento delle politiche economiche e di migliorare tale coordinamento ex ante.

Coordinamento ex ante delle politiche economiche. L'obiettivo principale della proposta è conferire una netta dimensione ex ante al coordinamento delle politiche economiche nell'UE e nell'area dell'euro. Nell'ambito del semestre europeo la complementarità dei piani economici nazionali sarà garantita a livello UE con l'aiuto di orientamenti generali prima dell'adozione delle decisioni definitive sul bilancio dell'anno successivo da parte degli Stati membri. Per l'area dell'euro dovrebbe essere svolta una valutazione trasversale della situazione di bilancio in base ai programmi nazionali di stabilità e alle previsioni della Commissione. Si dovrebbe prestare particolare attenzione alla situazione di bilancio aggregata in caso di gravi tensioni economiche nell'area dell'euro laddove alcuni Stati membri adottino importanti decisioni di politica di bilancio che possono avere ripercussioni significative sugli altri. In caso di evidente inadeguatezza dei programmi di bilancio per l'anno successivo potrebbe essere raccomandata una revisione degli stessi.

Sorveglianza più integrata. Il semestre europeo coprirà tutti gli aspetti della sorveglianza economica, comprese le politiche intese a garantire la disciplina di bilancio e la stabilità macroeconomica e a favorire la crescita, conformemente alla strategia Europa 2020. Le procedure esistenti, ad esempio quelle previste dal patto di stabilità e crescita o dagli indirizzi di massima per le politiche economiche, saranno coordinate a livello di calendario ma resteranno giuridicamente distinte. I programmi di stabilità e convergenza e i programmi nazionali di riforma saranno presentati nello stesso tempo da tutti gli Stati membri e valutati simultaneamente dalla Commissione.

Il contenuto dei programmi di stabilità e convergenza (PSC) dovrà essere adattato in base alla logica di funzionamento del semestre europeo. È evidente che l'intenzione non è quella di esigere dagli Stati membri che presentino bilanci completi all'Unione europea per

"convalida" prima di presentarli ai parlamenti nazionali. Tali programmi dovranno tuttavia contenere informazioni sufficienti per permettere di condurre ex ante discussioni utili sulla politica di bilancio. Tali programmi dovrebbero comprendere come minimo:

- uno scenario macroeconomico aggiornato e completo;
- indicazioni concrete sui programmi per l'esercizio t+1;
- una descrizione delle politiche previste;
- proiezioni a medio termine per le variabili principali delle finanze pubbliche;
- una valutazione dell'andamento di bilancio nel corso dell'esercizio t-1;
- un aggiornamento dei programmi di bilancio per l'anno in corso.

Il semestre europeo. Il ciclo inizia in gennaio con un'analisi annuale della crescita elaborata dalla Commissione, che passa in rassegna le sfide economiche che devono affrontare l'UE e l'area dell'euro nel suo insieme. Entro la fine di febbraio il Consiglio europeo presenta gli orientamenti strategici sulle politiche, che gli Stati membri prendono in considerazione nell'elaborazione dei rispettivi programmi di stabilità e convergenza e dei programmi nazionali di riforma che dovranno presentare in aprile. All'inizio di luglio il Consiglio emette orientamenti politici per ciascun paese, come indicato nella sezione 1. Nel corso del secondo semestre, gli Stati membri finalizzano i bilanci nazionali. Nell'analisi annuale della crescita dell'anno successivo la Commissione valuta in che misura gli Stati membri si siano attenuti agli orientamenti dell'UE.

Orientamenti politici nell'ambito del semestre europeo. Le raccomandazioni dovranno essere esplicite e concrete. Nell'ambito della politica di bilancio sarà riservata un'attenzione particolare all'anno t+1 e la sorveglianza indicherà chiaramente se gli obiettivi previsti e le misure previste per raggiungerli siano appropriati. Per quanto riguarda le politiche intese a incoraggiare la crescita e a far fronte ai rischi macrofinanziari, le raccomandazioni si concentreranno su un numero limitato di riforme chiave e fisseranno termini precisi per la loro attuazione.

Maggiore coinvolgimento del Parlamento europeo. Nel gennaio di ogni anno la Commissione presenterà al Parlamento europeo l'analisi annuale della crescita.

I parlamenti nazionali. Per questo tipo di governance economica rafforzata dell'UE sarebbe opportuno associare strettamente e in una fase precoce i parlamenti nazionali al processo del semestre europeo e rafforzare il dialogo con il Parlamento europeo.

Attuazione rapida. La Commissione propone di applicare il semestre europeo a partire dal 2011. Le modifiche del codice di condotta attuale per i programmi di stabilità e convergenza⁴, in particolare il nuovo termine di presentazione, saranno presentate al Consiglio ECOFIN per approvazione. Nell'immediato non appaiono necessarie modifiche alla legislazione.

⁴ Titolo completo: "Specifiche sull'attuazione del patto di stabilità e crescita e linee direttrici sulla presentazione e sul contenuto dei programmi di stabilità e convergenza".

Passaggio al semestre europeo. Nel mese di luglio la Commissione fornirà orientamenti sul contenuto dei futuri programmi nazionali di riforma e proporrà un dialogo bilaterale con gli Stati membri nell'autunno del 2010 per discutere i seguenti punti:

- uno scenario macroeconomico nazionale di medio termine che servirà da quadro per i programmi delle politiche fino al 2015, comprendente le previsioni di crescita e gli indirizzi generali di bilancio;
- una conferma degli obiettivi nazionali in linea con i cinque obiettivi principali della strategia Europa 2020; gli Stati membri dovranno indicare per ogni obiettivo le politiche che intendono condurre per centrare gli obiettivi nazionali, nonché gli investimenti pubblici necessari a questo scopo;
- in che modo rimuovere le strozzature che impediscono agli Stati membri di raggiungere il propri obiettivi e gli obiettivi principali della strategia Europa 2020.

6. CONCLUSIONI E PROSSIME TAPPE

La Commissione presenterà le necessarie proposte formali annunciate nella presente comunicazione entro la fine di settembre (v. allegato per maggiori dettagli).

Nel frattempo la Commissione invita il Consiglio ECOFIN che si riunirà il 13 luglio a confermare l'avvio del ciclo di sorveglianza nell'ambito del semestre europeo a partire dal gennaio 2011 e ad approvare la revisione del codice di condotta per l'attuazione del patto di stabilità e crescita figurante in allegato alla presente comunicazione.

Allegato 1: tabella di marcia

<i>Tema</i>	<i>Azione</i>	<i>Termine previsto</i>
Sorveglianza macroeconomica più ampia	Proposta legislativa a norma dell'articolo 121, paragrafo 6, e dell'articolo 136, relativa all'istituzione di un quadro per la correzione degli squilibri eccessivi	Fine settembre
Sorveglianza tematica delle riforme strutturali	Emissione di raccomandazioni specifiche per migliorare l'attuazione delle misure di riforma	A partire dall'apertura del ciclo politico annuale previsto dalla strategia Europa 2020: prima relazione al Consiglio europeo della primavera 2011
Sorveglianza di bilancio: quadri di bilancio nazionali	Proposta di regolamento a norma dell'articolo 126, paragrafo 14, che specifica i requisiti minimi per quanto riguarda l'elaborazione dei quadri nazionali di bilancio e i requisiti in materia di rendicontazione ai fini della verifica di conformità	Fine settembre
Sorveglianza di bilancio: maggior attenzione al debito pubblico e alla sostenibilità nell'ambito del patto di stabilità e crescita	Proposte di modifica delle parti preventiva e correttiva del patto (regolamenti (CE) n. 1466/97 e 1467/97). Revisione del codice di condotta (regola di spesa per l'attuazione del percorso di aggiustamento per conseguire l'OMT; valore numerico di riferimento per un ritmo minimo di riduzione del debito)	Fine settembre
Applicazione della sorveglianza economica (sanzioni/incentivi): deposito fruttifero imposto temporaneamente a uno Stato membro dell'area dell'euro	Proposta di regolamento a norma dell'articolo 121, paragrafo 6 e dell'articolo 136, paragrafo 1, lettera a).	Fine settembre
Applicazione della sorveglianza economica (dispositivo di sanzioni/incentivi): ricorso al bilancio UE come leva supplementare	Inserimento di disposizioni specifiche negli strumenti giuridici alla base di determinati programmi di spesa dell'UE Proposta di regolamento a norma dell'articolo 136, paragrafo 1, lettera a) per gli Stati membri dell'area dell'euro relativo all'adozione di sanzioni aventi effetti simili	Da inserire nelle proposte della Commissione del 2011 relative al prossimo quadro finanziario pluriennale Fine settembre
Semestre europeo	Revisione del codice di condotta per l'attuazione del patto di stabilità e crescita	Avvio del ciclo di sorveglianza nell'ambito del semestre europeo a partire da gennaio 2011

ALLEGATO 1

SPECIFICHE SULL'ATTUAZIONE DEL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA

E

LINEE DIRETTRICI SULLA PRESENTAZIONE E SUL CONTENUTO DEI PROGRAMMI DI STABILITÀ E DI CONVERGENZA

INDICE

SEZIONE I - SPECIFICHE SULL'ATTUAZIONE DEL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA	<i>Pagina 4</i>
A. LA PARTE PREVENTIVA DEL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA	<i>Pagina 4</i>
1) Obiettivo di bilancio a medio termine (OMT)	<i>Pagina 4</i>
2) Percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio medio termine e scostamenti dal medesimo	<i>Pagina 5</i>
3) Consulenza e avvertimento della Commissione	<i>Pagina 6</i>
B. LA PROCEDURA PER I DISAVANZI ECCESSIVI	<i>Pagina 6</i>
1) Relazione della Commissione a norma dell'articolo 104, paragrafo 3	<i>Pagina 6</i>
2) Decisione sull'esistenza di un disavanzo eccessivo	<i>Pagina 7</i>
3) Correzione del disavanzo eccessivo	<i>Pagina 8</i>
4) Abrogazione di decisioni del Consiglio nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi per gli Stati membri che hanno attuato riforme pensionistiche multipilastro	<i>Pagina 9</i>
SEZIONE II – LINEE DIRETTRICI SULLA PRESENTAZIONE E SUL CONTENUTO DEI PROGRAMMI DI STABILITÀ E CONVERGENZA	<i>Pagina 10</i>
1) Stato del programma e delle misure	<i>Pagina 10</i>
2) Contenuto dei programmi di stabilità e convergenza	<i>Pagina 10</i>
<u>ALLEGATO 1</u> – STRUTTURA MODELLO PER I PROGRAMMI DI STABILITÀ E CONVERGENZA	<i>Pagina 14</i>
<u>ALLEGATO 2</u> – TABELLE DEI PROGRAMMI DI STABILITÀ E CONVERGENZA	<i>Pagina 15</i>

INTRODUZIONE

Il presente parere aggiorna e sostituisce il parere del comitato economico e finanziario sulla presentazione e sul contenuto dei programmi di stabilità e convergenza, approvato dal Consiglio Ecofin in data 10 luglio 2001.

Il patto di stabilità e crescita è entrato pienamente in vigore il 1° gennaio 1999 e costituisce un quadro normativo contenente una parte preventiva e una parte correttiva. Nella sua versione iniziale il patto era composto dal regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, dal regolamento (CE) n. 1467/97, del Consiglio, del 7 luglio 1997, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi e dalla risoluzione del Consiglio europeo, del 17 giugno 1997, relativa al Patto di stabilità e crescita. Il 20 marzo 2005, il Consiglio ha adottato una relazione intitolata "Migliorare l'attuazione del Patto di stabilità e crescita". Nelle sue conclusioni del 22 marzo 2005, il Consiglio europeo ha approvato la relazione e ha dichiarato che essa aggiorna e completa il patto di stabilità e crescita, del quale forma attualmente parte integrante. Il 27 giugno 2005 il patto è stato completato con l'aggiunta di due nuovi regolamenti di modifica dei regolamenti 1466/97 e 1467/97.

Il patto di stabilità e crescita costituisce una parte essenziale del quadro macroeconomico dell'Unione economica e monetaria, che contribuisce a raggiungere la stabilità macroeconomica all'interno dell'UE e a salvaguardare la sostenibilità delle finanze pubbliche. Un sistema fondato su regole è la migliore garanzia per l'effettivo rispetto degli impegni assunti e per il pari trattamento di tutti gli Stati membri. I due valori chiave nominali del patto di stabilità e crescita - ossia il valore di riferimento del 3% per il rapporto fra il disavanzo pubblico e il PIL e del 60% per il rapporto fra il debito pubblico e il PIL - e gli obiettivi di bilancio a medio termine sono gli elementi centrali della sorveglianza multilaterale.

Gli Stati membri, la Commissione e il Consiglio devono tener fede ai propri impegni, assumendosi le proprie responsabilità rispettive nell'applicazione del trattato e del patto di stabilità e crescita in modo efficace e tempestivo. Inoltre, poiché il sostegno e la pressione reciproci ed effettivi sono parte integrante del patto di stabilità e crescita, il Consiglio e la Commissione sono tenuti a motivare e a pubblicare le loro posizioni e decisioni in tutte le fasi pertinenti della procedura prevista dal patto. Gli Stati Membri devono tener conto degli orientamenti e delle

raccomandazioni del Consiglio, in particolare nell'elaborare i rispettivi bilanci nazionali, e devono inoltre coinvolgere regolarmente i parlamenti nazionali nelle varie tappe della procedura.

È opportuno che le norme nazionali in materia di bilancio siano complementari al patto di stabilità e crescita, così da garantire che gli Stati membri si appropriino maggiormente del quadro di bilancio dell'UE. Nel rispetto dell'equilibrio tra le competenze nazionali e dell'Unione europea, è opportuno discuterne l'attuazione a livello europeo nell'ambito dei programmi di stabilità e convergenza. Nella stessa ottica è opportuno che la governance a livello nazionale vada a completare il quadro UE. Le istituzioni nazionali potrebbero svolgere un ruolo più incisivo nell'ambito della sorveglianza di bilancio allo scopo di migliorare il rispetto delle norme grazie al coinvolgimento dell'opinione pubblica nazionale; esse potrebbero contribuire all'analisi economica e politica a livello UE. In particolare, gli Stati membri potrebbero istituire un consiglio economico di saggi da consultare sulle principali proiezioni macroeconomiche.

Le presenti linee direttrici per l'attuazione del patto di stabilità e crescita sono costituite da due sezioni: la prima riguarda l'attuazione del patto di stabilità e crescita, mentre la seconda contiene linee direttrici per la presentazione e il contenuto dei programmi di stabilità e convergenza.

SEZIONE II

LINEE DIRETTRICI SULLA PRESENTAZIONE E SUL CONTENUTO DEI PROGRAMMI DI STABILITÀ E CONVERGENZA

Il patto di stabilità e crescita impone agli Stati membri di presentare e aggiornare programmi di stabilità o convergenza, che costituiscono la base della sorveglianza delle posizioni di bilancio, nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche da parte del Consiglio. Su raccomandazione della Commissione e dopo aver consultato il comitato economico e finanziario, il Consiglio può emettere un parere su ciascuno dei programmi aggiornati e, se ritiene che i suoi obiettivi e i suoi contenuti debbano essere rafforzati, invita lo Stato membro in questione ad aggiustare il programma.

Agli Stati membri spetta di adottare le misure correttive che ritengono necessarie per centrare gli obiettivi dei relativi programmi di stabilità o convergenza ogniqualvolta le informazioni di cui dispongono indichino una divergenza significativa, effettiva o prevedibile, rispetto a tali obiettivi.

La presentazione e la valutazione dei programmi di stabilità e convergenza è una componente basilare del "semestre europeo" di sorveglianza e coordinamento delle politiche economiche. Nell'ambito del semestre europeo, la Commissione e il Consiglio valutano i programmi di stabilità e convergenza prima che siano adottate decisioni chiave relative al bilancio nazionale dell'esercizio successivo, in modo da fornire un parere strategico ex ante sulla politica di bilancio. La tempistica per la presentazione e la valutazione dei programmi di stabilità e convergenza è allineata su quella per la presentazione e la valutazione dei programmi nazionali di riforma.

Nell'ambito del semestre europeo il ciclo di sorveglianza e di coordinamento comincia nei primi mesi dell'anno con una revisione trasversale, grazie alla quale il Consiglio europeo, sulla base di dati analitici forniti dalla Commissione, individua le principali sfide economiche cui l'UE e l'area dell'euro sono chiamate a far fronte e fornisce orientamenti strategici sulle politiche da adottare. Nell'elaborazione dei rispettivi programmi di stabilità e convergenza gli Stati membri devono tenere pienamente conto degli orientamenti trasversali forniti dal Consiglio europeo. Analogamente la Commissione e il Consiglio devono

tener conto degli orientamenti del Consiglio europeo nella valutazione dei programmi.

Tenendo conto del ruolo rafforzato dei programmi di stabilità e convergenza nel processo di sorveglianza multilaterale nel corso del semestre europeo, è importante che le informazioni che contengono siano adeguate e comparabili tra gli Stati membri. Nel riconoscere che i programmi sono di competenza delle autorità nazionali e che esistono pratiche e opzioni diverse da paese a paese, il regolamento (CE) n. 1466/97, quale modificato dal regolamento (CE) n. 1055/2005, ha fissato gli elementi essenziali dei programmi di stabilità e convergenza. In particolare, tali programmi devono contenere le informazioni necessarie per un dibattito concreto sulla politica di bilancio a breve e medio termine e comprendere uno scenario macroeconomico ben definito, proiezioni sulle principali variabili delle finanze pubbliche e delle loro principali componenti e una descrizione delle politiche che si intendono seguire.

L'esperienza maturata nei primi anni di attuazione del patto con i programmi di stabilità e convergenza dimostra che le linee direttrici sulla presentazione e sul contenuto dei programmi non solo aiutano gli Stati membri a redigerli, ma ne facilitano anche l'esame da parte della Commissione, del comitato economico e finanziario e del Consiglio.

Le linee direttrici sotto elencate sono da considerarsi un codice di buone pratiche e una sorta di checklist ad uso degli Stati membri per l'elaborazione dei programmi di stabilità e convergenza. Gli Stati membri dovranno attenersi a queste linee direttrici per quanto possibile e spiegare i motivi per cui se ne siano discostati.

1) Stato del programma e delle misure

È necessario che ogni programma indichi la fase in cui si trova nell'iter procedurale nazionale, con particolare riferimento al Parlamento nazionale. Il programma indica anche se il parere del Consiglio relativo al programma precedente sia stato presentato al Parlamento nazionale.

Occorre specificare anche lo stato di attuazione delle misure (attuate o pianificate) presentate nel programma.

2) Contenuto dei programmi di stabilità e convergenza

Per agevolare la comparabilità tra i vari paesi, gli Stati membri dovranno per quanto possibile attenersi alla struttura modello dei programmi riportata nell'allegato 1. La standardizzazione della

presentazione e del contenuto dei programmi in base alle linee sotto descritte permetterà di migliorare sensibilmente i presupposti della parità di trattamento tra gli Stati membri.

I dati quantitativi dovranno essere presentati usando un insieme standardizzato di tabelle (allegato 2). È importante che gli Stati membri si sforzino di fornire tutte le informazioni previste dalle tabelle. Esse possono essere completate da ulteriori informazioni se ritenute utili dallo Stato membro.

Oltre alle informazioni di cui alle linee direttrici sotto descritte è opportuno che i programmi forniscano informazioni sulla coerenza degli obiettivi di bilancio e delle misure previste per raggiungerli con gli indirizzi di massima per le politiche economiche come pure sulle misure previste per rafforzare la qualità delle finanze pubbliche e conseguire la sostenibilità a lungo termine.

Obiettivi e loro attuazione

Nei programmi di stabilità e convergenza gli Stati membri presenteranno gli obiettivi di bilancio per il saldo delle amministrazioni pubbliche rispetto all'OMT e il percorso pianificato del rapporto debito/PIL. I programmi di convergenza dovranno indicare anche gli obiettivi di politica monetaria a medio termine e il loro rapporto con la stabilità dei prezzi e dei tassi di cambio.

Gli Stati membri che elaborano il primo aggiornamento del loro programma di stabilità/convergenza dopo l'insediamento di un nuovo governo sono invitati a rispettare la continuità in relazione agli obiettivi di bilancio approvati dal Consiglio sulla base del precedente aggiornamento del programma di stabilità/convergenza e - guardando all'intera legislatura - a fornire informazioni sui mezzi e sugli strumenti che intendono usare per raggiungere tali obiettivi, esponendo la strategia di bilancio.

Nei programmi di stabilità o convergenza gli Stati membri forniranno un aggiornamento dei piani di bilancio relativi all'anno di presentazione del programma, in base alla notifica di aprile. Il programma di stabilità o convergenza dovrà illustrare le revisioni degli obiettivi di bilancio fissati nei programmi presentati nell'anno t-1 (con particolare attenzione agli sviluppi della spesa delle amministrazioni pubbliche).

Per rendere più comprensibile il percorso del saldo delle amministrazioni pubbliche e della strategia di bilancio in generale è opportuno fornire informazioni sui rapporti spesa/PIL ed entrate/PIL e sulle loro principali componenti, nonché sulle misure una

tantum e altre misure temporanee. Per rendere più comprensibile il percorso del rapporto debito/PIL occorrerà fornire informazioni, nella misura del possibile, sulle componenti dell'aggiustamento stock-flussi, come i proventi di privatizzazioni e altre operazioni finanziarie.

I saldi di bilancio dovranno essere ripartiti per sottosettore delle amministrazioni pubbliche generali (governo centrale, governo statale per gli Stati membri con sistemi istituzionali federali o quasi federali, governi locali e sicurezza sociale).

Ipotesi e dati

I programmi di stabilità e convergenza dovrebbero basarsi su previsioni macroeconomiche realistiche e prudenti. Le previsioni della Commissione possono costituire un importante contributo ai fini del coordinamento delle politiche economiche e di bilancio. Gli Stati membri sono liberi di basare i programmi di stabilità o convergenza sulle proprie proiezioni. Tuttavia, è necessario spiegare dettagliatamente eventuali divergenze di rilievo tra le previsioni nazionali e quelle della Commissione. Questa spiegazione servirà da riferimento al momento della valutazione ex post degli errori di previsione.

È opportuno che i programmi presentino le principali ipotesi sul previsto andamento dell'economia e delle principali variabili economiche rilevanti per la realizzazione dei propri programmi di bilancio, quali le spese per investimenti pubblici, la crescita reale del PIL, l'occupazione e l'inflazione. È opportuno anche corroborare le ipotesi sulla crescita reale del PIL con l'indicazione del contributo previsto della domanda alla crescita. Occorre inoltre evidenziare i rischi di una revisione al rialzo o al ribasso delle previsioni di crescita.

I programmi dovrebbero inoltre fornire informazioni sufficienti sull'andamento del PIL per permettere un'analisi della posizione ciclica dell'economia e delle fonti di crescita potenziale. Occorrerà analizzare le prospettive dei saldi settoriali e, soprattutto nei paesi con un disavanzo esterno elevato, la bilancia con l'estero.

Per quanto riguarda gli sviluppi macroeconomici esterni, gli Stati membri dell'area dell'euro e gli Stati membri che aderiscono all'ERM II, in particolare, dovrebbero avvalersi delle "ipotesi esterne comuni" sulle principali variabili extra-UE usate dalla Commissione nelle previsioni di primavera oppure, per motivi di comparabilità, dovrebbero presentare analisi di sensitività basate sulle ipotesi comuni relative a queste variabili qualora le differenze siano significative. I servizi della Commissione dovranno

fornire tali ipotesi per tempo (dopo aver consultato gli esperti nazionali) sulla scorta della tabella finale dell'allegato 2, in modo che possano essere discusse dal comitato economico e finanziario.

Le ipotesi sui tassi di interesse e sui tassi di cambio, se non figurano nel programma, dovrebbero essere fornite ai servizi della Commissione ai fini della valutazione tecnica dei programmi.

Per facilitare la valutazione, i concetti usati dovranno essere conformi alle norme stabilite a livello europeo, in particolare nell'ambito del sistema europeo dei conti (SEC). I programmi dovranno garantire la coerenza formale e sostanziale delle informazioni richieste sugli aggregati di bilancio e le ipotesi economiche con i concetti del sistema SEC. A complemento di tali informazioni determinati paesi potranno presentare concetti di contabilità specifici che ritengano particolarmente rilevanti a livello nazionale.

Misure, riforme strutturali e sostenibilità a lungo termine

I programmi dovrebbero contenere la descrizione dei provvedimenti di bilancio e delle altre misure di politica economica adottati o proposti per conseguire gli obiettivi del programma nonché, per le misure più importanti della manovra di bilancio, una stima dei loro effetti quantitativi sul saldo delle amministrazioni pubbliche. Occorrerà individuare espressamente i provvedimenti che hanno effetti rilevanti a tantum. Quanto più si va in là con l'anno del programma, tanto meno le informazioni potranno essere dettagliate. Ad esempio, negli ultimi anni dei programmi le autorità possono indicare una serie di misure possibili che ritengono utili per raggiungere gli obiettivi previsti dal programma, con una stima del loro impatto.

Tuttavia, per permettere una discussione fondata i programmi dovrebbero fornire indicazioni concrete sulle intenzioni relative all'anno $t+1$, come le proiezioni preliminari e/o gli obiettivi per il saldo delle amministrazioni pubbliche, le spese e le entrate e le loro componenti principali e una descrizione delle politiche che si prevede di attuare per conseguire gli obiettivi di bilancio. In caso contrario occorrerebbe invitare gli Stati membri a presentare un programma riveduto in linea con le disposizioni dell'articolo 5, paragrafo 2 e dell'articolo 8, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97.

Occorrerà analizzare specificatamente le riforme strutturali eventualmente previste per contribuire al conseguimento degli obiettivi del programma. In particolare, data l'importanza delle "grandi riforme

strutturali" ai fini della definizione del percorso di aggiustamento per raggiungere l'obiettivo a medio termine per gli Stati membri che non l'hanno ancora conseguito e della concessione di uno scostamento temporaneo dall'obiettivo di medio termine degli Stati membri che l'hanno già conseguito (vedi sezione I), i programmi devono comprendere informazioni esaustive sugli effetti economici e di bilancio di tali riforme. In particolare è opportuno che i programmi contengano una dettagliata analisi quantitativa costi/benefici degli eventuali costi a breve termine e dei benefici a lungo termine delle riforme dal punto di vista del bilancio. Dovrebbero anche analizzare le prevedibili ripercussioni delle riforme sulla crescita economica nel tempo e spiegare la metodologia usata.

I programmi dovrebbero inoltre fornire informazioni sui provvedimenti destinati a migliorare la qualità delle finanze pubbliche sia sul fronte delle entrate che su quello della spesa (ad esempio riforme fiscali, iniziative per migliorare il rapporto costo-benefici, provvedimenti per una maggiore efficienza della riscossione delle tasse e per il controllo della spesa).

I programmi potrebbero comprendere anche informazioni sull'attuazione delle vigenti norme nazionali in materia di bilancio (regola di spesa ecc.) nonché su altre caratteristiche istituzionali delle finanze pubbliche, in particolare sulle procedure di bilancio e sulla governance statistica delle finanze pubbliche.

Infine i programmi dovrebbero illustrare le strategie nazionali adottate per garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche, in particolare alla luce dell'impatto dell'invecchiamento demografico sull'economia e sul bilancio.

Il gruppo di lavoro sull'invecchiamento demografico nell'ambito del comitato di politica economica ha il compito di fornire proiezioni comuni di bilancio sui seguenti aspetti: spesa pubblica per pensioni, sistema sanitario, assistenza a lungo termine, istruzione, sussidi di disoccupazione ed eventualmente, se pertinente, entrate connesse all'età, come i contributi pensionistici. Queste proiezioni comuni formeranno la base di valutazione della sostenibilità delle finanze pubbliche degli Stati membri nell'ambito del patto di stabilità e crescita da parte della Commissione e del Consiglio. Per questo occorre includerle nei programmi.

I programmi dovrebbero contenere tutte le necessarie informazioni supplementari, qualitative e quantitative, per permettere alla Commissione e al Consiglio di valutare la sostenibilità delle finanze pubbliche degli Stati membri in base alle politiche correnti. A tal fine è opportuno che le informazioni contenute nei programmi si concentrino su informazioni nuove

pertinenti che non siano state prese in considerazione appieno nelle ultime proiezioni comuni del comitato di politica economica. Ad esempio, gli Stati membri potrebbero includere informazioni sulle più recenti tendenze demografiche e sulle principali modifiche del sistema pensionistico e sanitario. È necessario che i programmi operino una distinzione netta tra provvedimenti attuati e previsti.

Data l'incertezza insita nelle proiezioni di lungo periodo, è importante che le valutazioni della Commissione e del Consiglio includano prove di stress che diano un'indicazione dei rischi per la sostenibilità delle finanze pubbliche in caso di sviluppi demografici, economici o di bilancio sfavorevoli.

Oltre alle condizioni sopra descritte gli Stati membri possono presentare proiezioni diverse basate su calcoli nazionali. In questo caso è opportuno che gli Stati membri spieghino dettagliatamente le ipotesi su cui si basano tali proiezioni, la metodologia usata, le politiche attuate o previste per conformarsi a tali ipotesi e le divergenze tra le proiezioni nazionali e le proiezioni comuni elaborate dal gruppo di lavoro sull'invecchiamento demografico nell'ambito del comitato di politica economica.

Queste proiezioni nazionali e le ipotesi su cui si basano, compresa la loro plausibilità, faranno parte della base di valutazione della sostenibilità delle finanze pubbliche degli Stati membri nell'ambito del patto di stabilità e crescita da parte della Commissione e del Consiglio.

Analisi di sensitività

Considerata l'inevitabilità degli errori di previsione, i programmi di stabilità o convergenza comprendono analisi di sensitività globali e/o elaborano scenari alternativi, al fine di consentire alla Commissione e al Consiglio di considerare l'intera gamma dei possibili risultati di bilancio.

In particolare, i programmi dovranno fornire un'analisi sul modo in cui le principali ipotesi economiche potrebbero ripercuotersi sulle posizioni di bilancio e del debito e indicare le ipotesi che stanno alla base della prevista reazione delle entrate e delle spese alle variazioni delle variabili economiche. Ciò comprende l'impatto sulle posizioni di bilancio e del debito di ipotesi di tassi di interesse diversi e, per gli Stati membri non appartenenti all'area dell'euro, di ipotesi di tassi di cambio diversi. I paesi che non si avvalgono delle ipotesi esterne comuni dovranno sforzarsi di fornire un'analisi di sensitività anche sulle principali variabili extra UE in caso di differenze rilevanti.

In caso di attuazione di importanti riforme strutturali (v. sezione I) i programmi dovranno fornire anche un'analisi di come si prevede che una modifica delle ipotesi si ripercuoterebbe sul bilancio e sulla crescita potenziale.

Orizzonte temporale

È opportuno che le informazioni concernenti l'evoluzione del rapporto tra il saldo (avanzo/disavanzo) di bilancio della pubblica amministrazione e il PIL, del rapporto spesa/PIL e entrate/PIL e delle loro componenti, come pure del rapporto tra debito pubblico e PIL, nonché delle principali ipotesi economiche, siano espresse su base annua e includano, oltre all'anno in corso e a quello precedente, almeno i tre anni successivi (articolo 3, paragrafo 3 e articolo 7, paragrafo 3), dando la facoltà agli Stati membri di riferirsi a un periodo più lungo qualora lo desiderino.

Le proiezioni a lungo termine sull'incidenza dell'invecchiamento demografico per il bilancio dovrebbero avere lo stesso orizzonte temporale delle proiezioni del comitato di politica economica.

Aggiornamento dei programmi

Per garantire un adeguato coordinamento e un'adeguata sorveglianza delle politiche economiche ex ante è opportuno che i programmi di stabilità e convergenza siano presentati nella prima quindicina di aprile di ogni anno.⁵⁶⁷L'intero processo dovrebbe essere completato con l'adozione dei pareri del Consiglio sui programmi, di regola entro la fine di luglio di ogni anno.

Gli aggiornamenti annuali dei programmi di stabilità e convergenza sono destinati a evidenziare in che modo gli sviluppi abbiano tenuto fede agli obiettivi di bilancio indicati nel programma o nell'aggiornamento

⁵ Nel caso del Regno Unito, il cui esercizio di bilancio ha una durata diversa, è opportuno che la presentazione sia quanto più vicina possibile alla presentazione del "Pre-Budget Report" in autunno.

⁶ In questa fase l'Austria e il Portogallo non sono in grado di attenersi a questo calendario, ma presenteranno i relativi programmi di stabilità entro il 15 dicembre.

⁷ Si considererà che l'Irlanda osserva questo impegno se presenta il proprio aggiornamento del programma di stabilità nel giorno annuale del bilancio che tradizionalmente coincide con il primo mercoledì di dicembre.

precedente. Se del caso, dovrebbero spiegare dettagliatamente i motivi di scostamento da questi obiettivi. In caso di scostamenti di rilievo, è necessario che l'aggiornamento indichi se sono stati adottati provvedimenti per porre rimedio alla situazione e fornire informazioni su di essi.

ALLEGATO 2

