

Analisi 05

IT

**Riformare la governance
economica dell'UE:
un'opportunità che presenta
rischi e sfide**



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

2023

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I - XI
Introduzione	01 - 06
Estensione e approccio	07 - 08
Il quadro di governance economica dell'UE dal 1992	09 - 18
Recenti sviluppi socioeconomici e geopolitici	19 - 24
La necessità di riformare il quadro di governance economica dell'UE e le proposte della Commissione	25 - 101
Quadro di bilancio dell'UE	30 - 46
Indicatore chiave: la spesa netta a confronto con il saldo strutturale di bilancio	30 - 34
Concentrarsi sulla riduzione del debito	35 - 44
Analisi della Corte sulle sfide e i rischi principali	45 - 46
I quadri di bilancio nazionali	47 - 60
I quadri di bilancio a medio termine	48 - 51
Le istituzioni di bilancio indipendenti	52 - 59
Analisi della Corte sulle sfide e i rischi principali	60
I piani nazionali per la titolarità nazionale	61 - 72
Analisi della Corte sulle sfide e i rischi principali	70 - 72
Trasparenza e discrezionalità	73 - 80
Analisi della Corte sulle sfide e i rischi principali	78 - 80
Assicurare il rispetto della normativa	81 - 90
Analisi della Corte sulle sfide e i rischi principali	88 - 90
Complessità e sovrapposizioni	91 - 101
Analisi della Corte sulle sfide e i rischi principali	100 - 101

Osservazioni conclusive: le proposte della Commissione rispondono alla maggior parte delle principali preoccupazioni, ma permangono rischi e sfide

102 - 110

Allegati

Allegato I – Audit, analisi e pareri della Corte relativi alla governance economica dell’UE

Allegato II – Evoluzione del quadro di governance economica dell’UE

Allegato III – Evoluzione dei rapporti disavanzo/PIL e debito/PIL dal 2000 al 2022

Allegato IV – Debito pubblico nel mondo

Allegato V – Tempistica del semestre europeo

Allegato VI – Criticità rilevate nel quadro in vigore dai principali portatori di interessi

Abbreviazioni e acronimi

Glossario

Équipe della Corte dei conti europea

Sintesi

I Il quadro di governance economica dell'UE è il sistema di istituzioni e procedure che l'UE ha creato per conseguire i propri obiettivi economici e, in particolare, coordinare le politiche economiche. È teso a monitorare, prevenire e correggere gli andamenti economici tendenziali che potrebbero indebolire le economie nazionali o incidere negativamente sui paesi dell'UE e impedire la propagazione ad altri paesi, sostenendo al contempo la stabilità della moneta unica e favorendo il funzionamento dell'unione bancaria europea.

II Le componenti del quadro vigente sono il quadro di bilancio dell'UE (il patto di stabilità e crescita e i quadri di bilancio nazionali), la procedura per gli squilibri macroeconomici, il semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche e occupazionali e il quadro per gli Stati membri che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà in termini di stabilità finanziaria o sostenibilità delle proprie finanze pubbliche oppure che chiedono assistenza finanziaria per altri motivi.

III Il quadro di governance economica dell'UE si basa sui pacchetti legislativi dell'UE adottati a seguito della crisi finanziaria e del debito sovrano. Da allora, la Corte ha svolto audit approfonditi su tale quadro, ne ha segnalato le principali carenze e ha formulato una serie di raccomandazioni per affrontare i seguenti punti critici:

- o l'uso di un indicatore non osservabile (ossia il saldo strutturale) soggetto a revisioni frequenti e talvolta significative, che possono anche incidere sulle stime passate, e l'attenzione prestata al disavanzo anziché al debito;
- o le carenze nei quadri di bilancio nazionali alla base delle politiche di bilancio degli Stati membri;
- o la mancanza di titolarità nazionale;
- o lo scarso bilanciamento tra trasparenza e discrezionalità;
- o il fatto che, nella pratica, le azioni volte a far rispettare la normativa siano scarse o inesistenti;
- o la complessità e le sovrapposizioni nella sorveglianza e nel monitoraggio.

IV La maggior parte di queste carenze è fonte di preoccupazione anche per i principali portatori di interessi e la Commissione riconosce la necessità di una riforma del quadro in vigore. Ha pubblicato valutazioni retrospettive al riguardo nel febbraio 2020 e nell'ottobre 2021 e ha avviato un processo di consultazione pubblica che ha portato, nel novembre 2022, a una comunicazione in cui si forniscono "orientamenti" e si delineano i principi per una riforma del quadro di governance economica. Nell'aprile 2023 la Commissione ha presentato un pacchetto di proposte legislative che rivedono il patto di stabilità e crescita e i requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri. Per altri aspetti, quali la procedura per gli squilibri macroeconomici o la sorveglianza post-programma, la Commissione ha proposto un'evoluzione che non richiede modifiche legislative.

V Nel contesto della prevista disattivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita (cfr. paragrafo 19) alla fine del 2023, gli Stati membri e la Commissione devono raggiungere un consenso sulla riforma del quadro di governance economica prima delle prossime procedure di bilancio degli Stati membri. In assenza di tale consenso, queste saranno soggette alla legislazione vigente.

VI Il presente documento non costituisce una relazione di audit. Si tratta di un'analisi basata principalmente su precedenti lavori di audit e su materiale o informazioni di dominio pubblico appositamente raccolti a tal fine. Viene fornita una panoramica completa delle carenze individuate nei precedenti audit della Corte e si tiene conto dei cambiamenti verificatisi nel contesto socioeconomico e degli sviluppi geopolitici. La Corte rileva i rischi, le opportunità e le sfide principali inclusi negli orientamenti e nelle proposte legislative presentati dalla Commissione.

VII Le proposte della Commissione vanno nella giusta direzione, in quanto colgono l'occasione per affrontare la maggior parte delle principali preoccupazioni relative al quadro attuale, comprese quelle espresse dalla Corte in precedenti audit e relazioni. Permangono tuttavia rischi e sfide per una serie di aspetti importanti. La sfida principale del nuovo quadro consisterà nel garantire un risanamento di bilancio che promuova la sostenibilità del debito, favorendo al contempo investimenti e riforme in grado di contribuire alla crescita.

VIII La Commissione propone che gli Stati membri presentino piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine che riuniscano gli impegni di bilancio, di riforma e di investimento. Ciascun piano stabilirebbe un percorso di risanamento specifico per paese, con la spesa netta come parametro di riferimento, per riportare il rapporto debito/PIL su un percorso discendente o farlo restare su livelli prudenti. Questo approccio specifico per paese mira a rafforzare la titolarità nazionale e a promuovere la sostenibilità del debito. La scelta dell'indicatore osservabile della spesa netta e la comunicazione da parte della Commissione della metodologia adottata e dei dati considerati per definire il percorso di risanamento di riferimento, inoltre, accrescerebbero la trasparenza. La Commissione prevede peraltro di rafforzare la capacità e di ampliare il ruolo delle istituzioni di bilancio indipendenti nazionali.

IX La Commissione mira inoltre a potenziare l'azione volta a far rispettare la normativa riducendo le sanzioni finanziarie, introducendole con gradualità e attribuendo loro un impatto reputazionale. Nei piani nazionali definiti nel quadro del dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility – RRF*) sono stati stabiliti riforme e investimenti specifici da attuare entro il 2026, che devono attuare tutte o un sottoinsieme significativo delle raccomandazioni specifiche per paese formulate nel quadro del semestre europeo negli anni 2019-2020. Il nesso con i finanziamenti RRF potrebbe influenzare positivamente l'attuazione di queste ultime.

X A giudizio della Corte, le recenti proposte non includono misure sufficienti ad attenuare i rischi insiti nell'esercizio dei poteri discrezionali di cui è investita l'UE, dal momento che il sistema dei piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine, unitamente al dialogo tra l'UE e gli Stati membri, consente un grado più elevato di differenziazione fra i paesi. Il margine di interpretazione e di discrezionalità della Commissione rischia quindi di ampliarsi, con potenziali ripercussioni sulla trasparenza e sulla parità di trattamento. In particolare, il percorso di risanamento con riferimento alla spesa netta stabilito dagli Stati membri e previsto nei rispettivi piani può deviare dalla traiettoria tecnica fissata dalla Commissione. Anche se gli Stati membri devono motivare tale scostamento, permane il rischio che il necessario risanamento di bilancio venga rimandato.

XI Sebbene la Commissione abbia anche proposto di semplificare la sorveglianza post-programma, il quadro di governance economica dell'UE comporta ancora molti attori e livelli; pertanto, il grado di complessità e sovrapposizione nella sorveglianza e nel monitoraggio macroeconomici dell'UE rimane pressoché invariato.

Introduzione

01 Con il trattato sull'Unione europea del 1992 (trattato di Maastricht), l'UE ha istituito l'architettura dell'Unione economica e monetaria (UEM) come preludio alla creazione dell'euro. Il quadro di governance economica dell'UE consiste nel sistema di istituzioni e procedure posto in essere per coordinare le politiche economiche al fine di conseguire gli obiettivi prefissati in campo economico. Il quadro mira a monitorare, prevenire e correggere gli andamenti economici tendenziali che potrebbero indebolire le economie nazionali o incidere negativamente sui paesi dell'UE.

02 Un coordinamento e una sorveglianza efficaci delle politiche economiche in tutta l'UE hanno lo scopo di garantire la solidità e la sostenibilità delle finanze pubbliche e dovrebbero promuovere una crescita economica sostenibile e la convergenza. Dovrebbero inoltre ovviare agli squilibri macroeconomici e promuovere riforme e investimenti per rafforzare la crescita e la resilienza.

03 Il quadro di governance economica dell'UE si è gradualmente evoluto nel tempo in risposta alla crisi finanziaria e del debito sovrano, diventando sempre più complesso. Attualmente, il semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche e occupazionali è teso a un approccio integrato in cui confluiscono il quadro di bilancio dell'UE (il patto di stabilità e crescita e i quadri di bilancio nazionali), la procedura per gli squilibri macroeconomici e il quadro per gli Stati membri che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà in termini di stabilità finanziaria o sostenibilità delle proprie finanze pubbliche oppure che chiedono assistenza finanziaria per altri motivi.

04 La Corte ha elaborato numerose relazioni riguardanti tutti gli elementi del quadro di governance economica dell'UE (per un elenco esaustivo dei lavori della Corte in questo settore, cfr. [allegato I](#)). In tali relazioni è stata individuata una serie di carenze importanti e sono state formulate raccomandazioni per porvi rimedio.

05 Nel febbraio 2020 la neoeletta Commissione ha presentato la propria analisi dell'efficacia della governance economica dell'UE, basandosi anche sulla valutazione delle regole di bilancio dell'UE presentata negli audit della Corte per individuare i settori da migliorare, e ha avviato una consultazione sul suo futuro¹. Sulla base dei risultati di tale processo, nel novembre 2022 ha pubblicato "orientamenti"² che delineano i principi di riforma, a cui ha fatto seguito un pacchetto di proposte legislative nell'aprile 2023³.

06 Nel contesto della prevista disattivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita (cfr. paragrafo 19) alla fine del 2023, gli Stati membri e la Commissione devono raggiungere un consenso sulla riforma del quadro di governance economica prima delle prossime procedure di bilancio degli Stati membri. In assenza di tale consenso, queste saranno soggette alla legislazione vigente.

¹ Comunicazione della Commissione, COM (2020) 55 final, "Riesame della governance economica".

² Comunicazione della Commissione, COM(2022) 583 final.

³ COM(2023) 240 final 2023/0138 (COD); COM(2023) 241 final 2023/0137 (CNS); COM(2023) 242, final 2023/0136 (NLE).

Estensione e approccio

07 Il presente documento non costituisce una relazione di audit. Si tratta di un'analisi basata su precedenti lavori di audit svolti dalla Corte nel settore della governance economica dell'UE e su altre informazioni di dominio pubblico quale materiale appositamente raccolto a tal fine. L'obiettivo dell'analisi è contribuire al dibattito volto a creare un quadro di governance economica più solido per l'UE. Nello specifico, la Corte:

- riassume le osservazioni, le conclusioni e le raccomandazioni risultanti dal lavoro di audit che ha svolto in passato;
- individua le opportunità, i rischi e le sfide principali sulla scorta degli orientamenti e delle proposte legislative formulati di recente dalla Commissione;
- fornisce una panoramica completa dell'evoluzione del quadro di governance economica dell'UE dal 1992;
- tiene conto dei recenti sviluppi socioeconomici e geopolitici.

08 La Corte ha passato in rassegna la normativa dell'UE e i documenti pubblicati sul tema in esame dal Parlamento europeo, dalla Commissione, dagli Stati membri, dalle istituzioni superiori di controllo, dalle organizzazioni internazionali, dagli istituti accademici e dai gruppi di riflessione. Gli auditor della Corte hanno incontrato funzionari della Commissione e consultato il personale dei principali portatori di interessi⁴ nonché dei gruppi di riflessione⁵ che hanno pubblicato studi pertinenti nel settore della governance economica dell'UE.

⁴ Fondo monetario internazionale, Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici, Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche, meccanismo europeo di stabilità (MES) e rete delle istituzioni di bilancio indipendenti dell'UE.

⁵ Centro per gli studi politici europei e Bruegel.

Il quadro di governance economica dell'UE dal 1992

09 L'Unione economica e monetaria istituita nel 1992 prevede il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio, una politica monetaria comune e una moneta comune, l'euro. Per entrare nell'Unione economica e monetaria, gli Stati membri devono rispettare criteri di convergenza (i "criteri di Maastricht")⁶ quali una posizione di bilancio sostenibile, ossia non inficiata da un disavanzo eccessivo. Per disavanzo eccessivo si intende un disavanzo di bilancio superiore al 3 % del PIL o un rapporto debito pubblico/PIL superiore al 60 %⁷.

10 Affinché l'Unione economica e monetaria funzionasse correttamente, occorreva introdurre un meccanismo per salvaguardare la solidità delle finanze pubbliche e ridurre il rischio di propagazione a partire dagli Stati membri con politiche di bilancio insostenibili. Questo meccanismo, il patto di stabilità e crescita, è stato adottato nel 1997 e si compone di due bracci. Il braccio preventivo mira a garantire politiche di bilancio sane a medio termine ed evitare disavanzi eccessivi. Il braccio correttivo è costituito dalla procedura per i disavanzi eccessivi (PDE) e interviene quando il disavanzo di uno Stato membro è eccessivo.

11 Nel 2005 una prima riforma del patto di stabilità e crescita ha esteso l'approccio precedente, onde tener conto ad esempio della situazione economica, in modo che lo sforzo di risanamento degli Stati membri sia maggiore nei periodi di congiuntura favorevole e minore in quelli di congiuntura sfavorevole.

12 La crisi finanziaria del 2008 e le successive turbolenze nel mercato del debito sovrano hanno dimostrato che, dall'introduzione dell'euro nel 1999, alcuni Stati membri non avevano sfruttato questi dieci anni di congiuntura economica favorevole per ridurre in modo significativo il proprio debito pubblico. In altre parole, il patto di stabilità e crescita era stato parzialmente inefficace.

⁶ Articolo 140 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

⁷ Articolo 126, paragrafo 2, lettera b), e protocollo n. 12 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

13 Inoltre, il patto di stabilità e crescita da solo non è stato sufficiente a garantire la stabilità economica, in quanto non era concepito per individuare, prevenire e correggere gli squilibri macroeconomici, con la conseguenza che alcuni Stati membri hanno dovuto chiedere assistenza finanziaria (cfr. [riquadro 1](#)). L'UE ha pertanto adottato una serie di misure tese a rafforzare la propria governance economica e creare un quadro di gestione delle crisi.

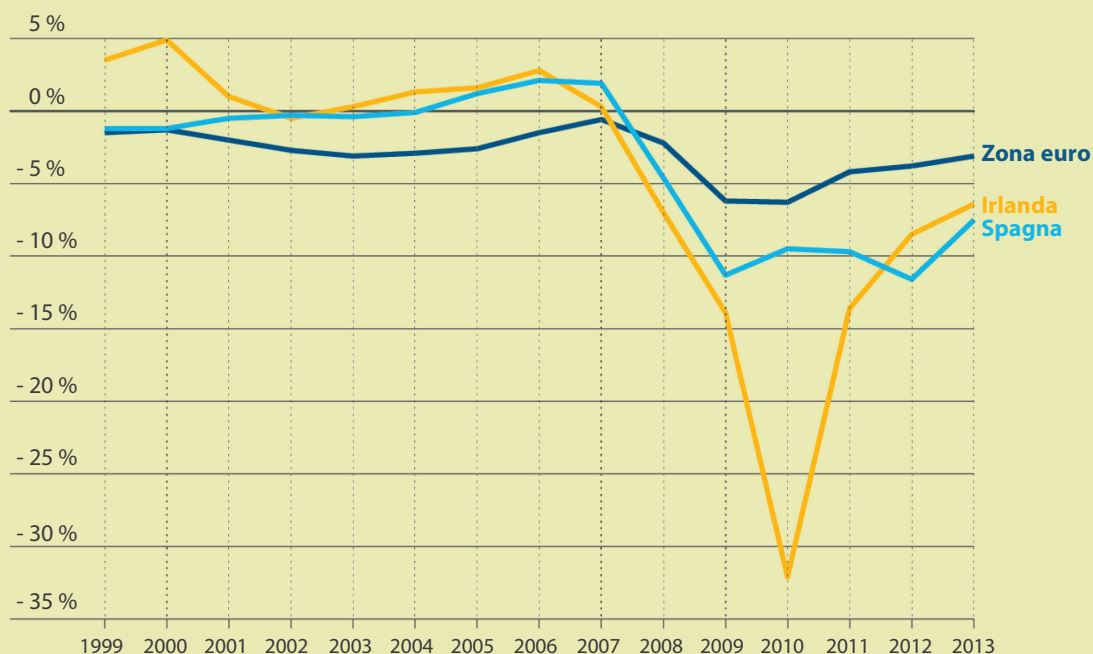
Riquadro 1

Il patto di stabilità e crescita non è bastato a garantire la stabilità economica

Il patto di stabilità e crescita non è bastato a individuare e prevenire l'accumulo di squilibri macroeconomici, come dimostra il caso di Spagna e Irlanda.

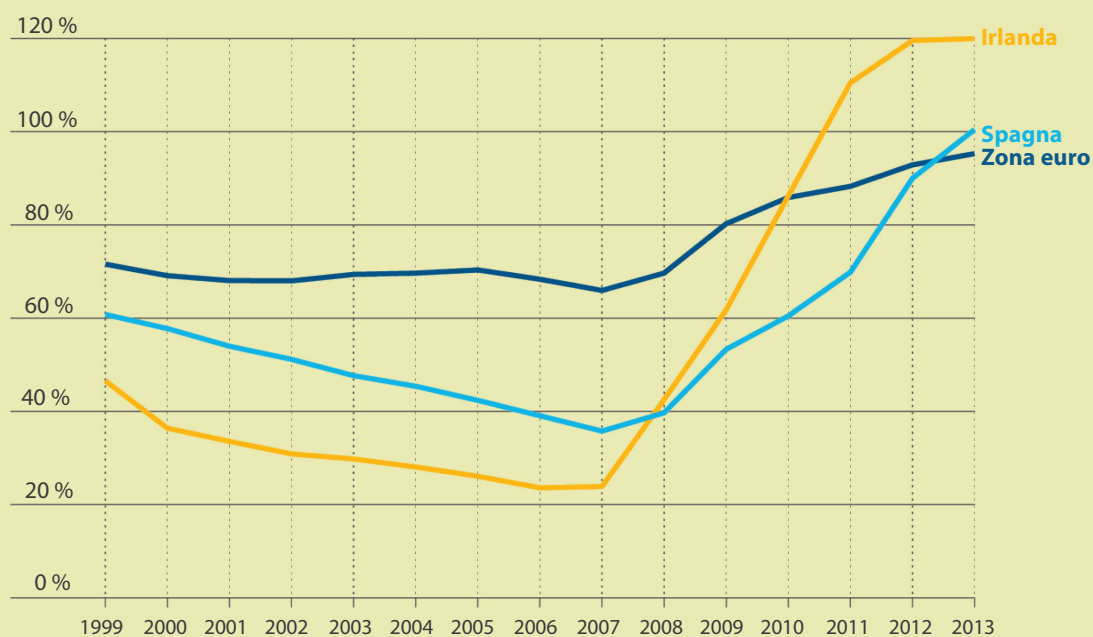
Nei dieci anni precedenti la crisi del 2008, Spagna e Irlanda hanno registrato una forte crescita economica che ha consentito loro di raggiungere una posizione di bilancio lusinghiera. Come illustrano le figure A e B, prima della crisi entrambi i paesi presentavano avanzi di bilancio e un rapporto debito pubblico/PIL inferiore al 40 %.

Figura A – Disavanzo pubblico (in percentuale del PIL)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della banca dati AMECO.

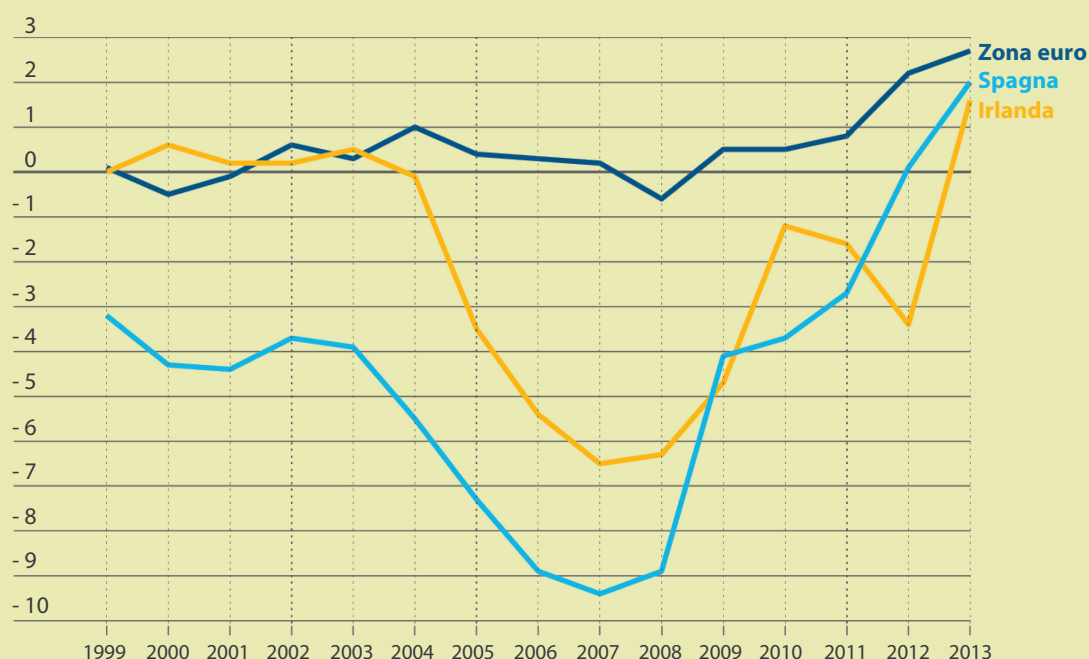
Figura B – Debito pubblico (in percentuale del PIL)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della banca dati AMECO.

In entrambi i casi, tuttavia, tale andamento positivo era basato su una rapida crescita alimentata da un facile accesso ai finanziamenti, che ha generato un boom del credito e un'impennata della domanda interna, in particolare nel settore delle costruzioni. A questa situazione si sono aggiunti, alla vigilia della crisi, diversi squilibri. Il saldo delle partite correnti, che registra le operazioni di un paese con il resto del mondo, è peggiorato (cfr. figura C) a causa dell'impennata della domanda interna e del deterioramento della competitività esterna. Anche il debito privato è salito fortemente, in particolare a causa del marcato aumento degli investimenti immobiliari, mettendo a repentaglio la stabilità finanziaria.

Figura C – Bilancia delle partite correnti (in percentuale del PIL)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della banca dati AMECO.

Con lo scoppio della bolla immobiliare, la crisi bancaria che ne è derivata ha costretto i governi ad adottare misure a sostegno del settore bancario, che hanno provocato un netto peggioramento delle finanze pubbliche dopo il 2009 (cfr. figure A e B). Questo a sua volta si è ripercosso sul mercato del debito sovrano e, alla fine, sia l'Irlanda che la Spagna sono state costrette a chiedere assistenza finanziaria.

14 Nel 2011 l'UE ha adottato un pacchetto legislativo di cinque regolamenti e una direttiva ("six-pack") che riformavano sia il braccio preventivo che quello correttivo del patto di stabilità e crescita, adottando misure volte a rafforzare la titolarità nazionale delle norme di bilancio dell'UE e introducendo la procedura per gli squilibri macroeconomici volta a individuare, prevenire e correggere gli squilibri macroeconomici⁸. Il cosiddetto "six-pack" ha inoltre introdotto il semestre europeo (un esercizio annuale per coordinare la politica di bilancio, economica, occupazionale e sociale nell'UE) e ha rafforzato le sanzioni nei confronti degli Stati membri della zona euro con una disciplina di bilancio insoddisfacente.

⁸ Comunicato stampa della Commissione MEMO 11/898.

15 Nel marzo 2012, 25 dei 27 Stati membri di allora (tutti tranne il Regno Unito e la Cechia⁹) hanno firmato il trattato intergovernativo sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell’Unione economica e monetaria, che conteneva clausole volte a promuovere la titolarità e la disciplina di bilancio. Ne è uscito rafforzato il ruolo delle istituzioni di bilancio indipendenti (*independent fiscal institutions* – IFI) nazionali, cui è affidato il compito di monitorare il rispetto delle regole di bilancio nazionali.

16 Poiché in un’area valutaria comune sono maggiori i potenziali effetti di propagazione delle politiche di bilancio, occorre meccanismi ancora più forti specificamente per la zona euro. Nel 2013 sono entrati in vigore altri due regolamenti (il cosiddetto “two-pack”) per rafforzare la sorveglianza di bilancio della zona euro¹⁰. Il primo riguardava il monitoraggio delle politiche di bilancio nel contesto del patto di stabilità e crescita. Il secondo regolamento conteneva disposizioni volte a rafforzare la sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri della zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà in termini di stabilità finanziaria o sostenibilità delle proprie finanze pubbliche oppure che chiedono assistenza finanziaria per altri motivi.

17 Tutti questi sviluppi legislativi sono riassunti nell’*allegato II*¹¹. Come viene riconosciuto nella “relazione dei cinque presidenti¹²”, è così aumentata la complessità del quadro di governance economica dell’UE, sia a causa della tendenza a norme più tecniche nonché a un maggiore ricorso alla discrezionalità e al giudizio di esperti della Commissione, sia a causa della coesistenza/sovrapposizione di norme e istituzioni dell’UE, nazionali e intergovernative.

⁹ In seguito, la Cechia ha ratificato il trattato nell’aprile 2019. Inoltre, la Croazia ha aderito all’UE nel luglio 2013 e ha ratificato il trattato nel marzo 2018.

¹⁰ [Comunicato stampa della Commissione MEMO 13/457](#).

¹¹ [Analisi 05/2020](#), “In che modo l’UE ha tenuto conto degli insegnamenti appresi dalla crisi finanziaria e da quella del debito sovrano del 2008-2012?”

¹² Jean-Claude Juncker in stretta collaborazione con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi e Martin Schulz, “Completare l’Unione economica e monetaria dell’Europa”, 22 giugno 2015.

18 Infine, nel 2015 l'UE ha istituito il Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche (*European Fiscal Board* – EFB) quale organo consultivo indipendente della Commissione incaricato di valutare l'attuazione delle norme di bilancio dell'UE, di fornire consulenza alla Commissione sull'orientamento di bilancio appropriato per la zona euro nel suo complesso e di cooperare con i consigli nazionali per le finanze pubbliche degli Stati membri.

Recenti sviluppi socioeconomici e geopolitici

19 La pandemia di COVID-19 ha generato nuovi rischi e sfide per la governance economica dell'UE, in quanto ha richiesto contromisure economiche significative da parte degli Stati membri e dell'UE¹³. Nel marzo 2020 il Consiglio ha convenuto per la prima volta di attivare la clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, che consente a tutti gli Stati membri di disattendere temporaneamente le regole di bilancio. Ciò ha comportato un aumento generale del livello del disavanzo e del debito pubblico, spesso superiori ai valori di riferimento rispettivamente del 3 % e del 60 % del PIL. Nell'*allegato III* è illustrata l'evoluzione dei rapporti disavanzo/PIL e debito/PIL dal 2000 al 2022.

20 Nel dicembre 2020 l'UE ha adottato NextGenerationEU (NGEU), uno strumento temporaneo di finanziamento del valore di circa 800 miliardi di euro, finanziato a sua volta mediante debito dell'UE, per contribuire a riparare i danni economici e sociali immediati causati dalla pandemia e costruire un futuro più verde, più digitale e più resiliente. Il fulcro di NGEU è il dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility – RRF*), che fornisce sovvenzioni e prestiti a sostegno delle riforme e degli investimenti degli Stati membri. Gli Stati membri hanno elaborato piani per la ripresa e la resilienza che dovevano attuare un sottoinsieme significativo di raccomandazioni specifiche per paese del 2019 e del 2020. La Commissione ha valutato i piani¹⁴ e il Consiglio li ha approvati. Gli Stati membri possono beneficiare di finanziamenti a titolo dello strumento quando raggiungono traguardi e obiettivi specifici. Prima di effettuare qualsiasi pagamento, la Commissione valuta che ciascun traguardo e obiettivo sia stato raggiunto in modo soddisfacente. Il monitoraggio e la rendicontazione dell'attuazione dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza sono pienamente in linea con il semestre europeo, in particolare per quanto riguarda le relazioni sull'attuazione delle misure che contribuiscono a realizzare le raccomandazioni specifiche per paese.

21 Nella seconda metà del 2021 le tensioni geopolitiche tra Russia e Ucraina hanno provocato tensioni sul mercato del gas. La situazione si è ancora deteriorata

¹³ Cfr. *analisi 06/2020*, "Rischi, sfide e opportunità nella risposta di politica economica dell'UE alla crisi provocata dalla COVID-19".

¹⁴ *Relazione speciale 21/2022*, "Piani nazionali per la ripresa e la resilienza: la valutazione della Commissione – È adeguata nel complesso, ma l'attuazione rimane a rischio".

drasticamente nel febbraio 2022 con la guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina. Nei mesi successivi la Russia ha progressivamente ridotto una parte significativa delle sue forniture di gas all'UE, facendo salire i prezzi di questa materia prima a livelli record. Data la natura del meccanismo di fissazione dei prezzi dell'energia elettrica dell'UE¹⁵, i prezzi elevati del gas hanno determinato anche un forte aumento dei prezzi all'ingrosso dell'energia elettrica e un ritorno dell'inflazione. In particolare, l'inflazione nella zona euro è stata dominata dal forte contributo dei prezzi dell'energia.

22 Nel maggio 2022 la Commissione ha presentato REPowerEU¹⁶: una tabella di marcia per giungere a un sistema energetico più resiliente e a una vera Unione dell'energia mettendo fine alla dipendenza dai combustibili fossili, diversificando le fonti di approvvigionamento dell'energia a livello UE e imprimendo un'accelerazione alla transizione verso l'energia pulita. Tra l'altro, REPowerEU incoraggia gli Stati membri a includere nei rispettivi piani per la ripresa e la resilienza nuove misure in materia di energia. A giugno 2023 nove Stati membri avevano presentato una modifica al proprio piano per la ripresa e la resilienza, compreso un capitolo relativo a REPowerEU.

23 Ove possibile, gli Stati membri sono propensi a tutelare le imprese e famiglie nel proprio territorio dall'aumento dei costi dell'energia. A seconda della durata e del grado di attuazione, le divergenti reazioni nazionali alla crisi (aiuti di Stato massicci, misure di confinamento) potrebbero perturbare in modo persistente la parità di condizioni concorrenziali nel mercato unico e porre sfide alla convergenza economica e alla competitività nell'UE¹⁷. Nel 2022 il costo netto di bilancio delle misure volte ad attenuare l'impatto dei prezzi elevati dell'energia è stimato dalla Commissione all'1,2 % del PIL nell'UE¹⁸.

¹⁵ Relazione speciale 03/2023, "Integrazione del mercato interno dell'energia elettrica", riquadro 1.

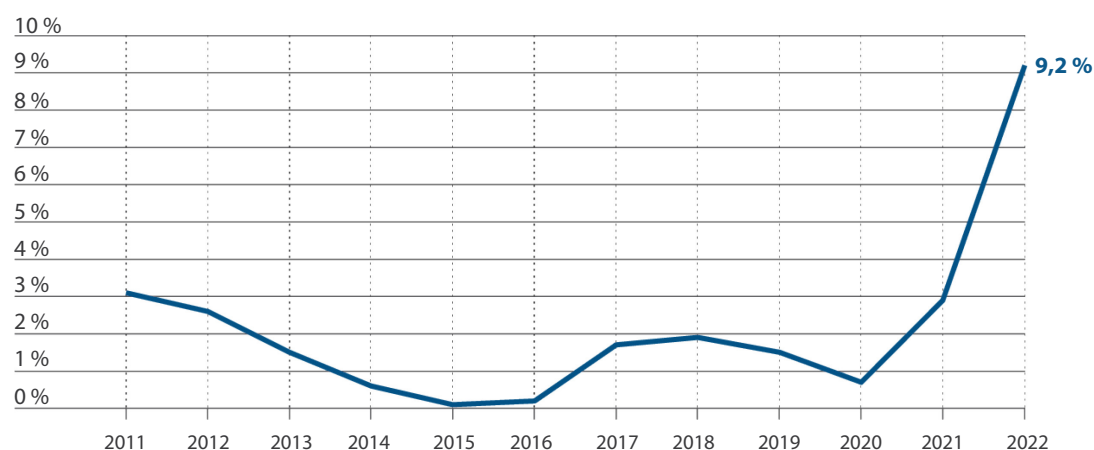
¹⁶ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowerEU-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_it. Per la valutazione di REPowerEU eseguita dalla Corte, cfr. il [parere 04/2022](#) a tale riguardo.

¹⁷ [Analisi 06/2020](#), pag. 54.

¹⁸ *European Economic Forecast, Autumn 2022*, cfr. riquadro I.2.4, pag. 51.

24 Per affrontare la pandemia e fornire sostegno economico, quasi tutti i paesi hanno dovuto aumentare il debito pubblico. Nell'*allegato IV* è presentata una panoramica della recente evoluzione dei rapporti debito/PIL in tutto il mondo. Nell'UE la Commissione ha convenuto di mantenere la clausola di salvaguardia generale fino alla fine del 2023 per consentire agli Stati membri di sostenere le rispettive economie e continuare a favorire la ripresa¹⁹. Per la zona euro, l'aumento complessivo del debito/PIL dal 2019 al 2021 è stato moderato (11,7 %) rispetto ad altre economie avanzate (19,0 % nel Regno Unito, 19,3 % negli Stati Uniti e 26,2 % in Giappone). Tuttavia, i rapporti debito pubblico/PIL degli Stati membri dell'UE rimangono eterogenei, il che può compromettere l'efficacia della politica monetaria unica, soprattutto in un contesto di inflazione elevata (cfr. paragrafo 21 e *figura 1*) che ha indotto la Banca centrale europea ad aumentare i tassi di interesse di riferimento (cfr. *figura 2*).

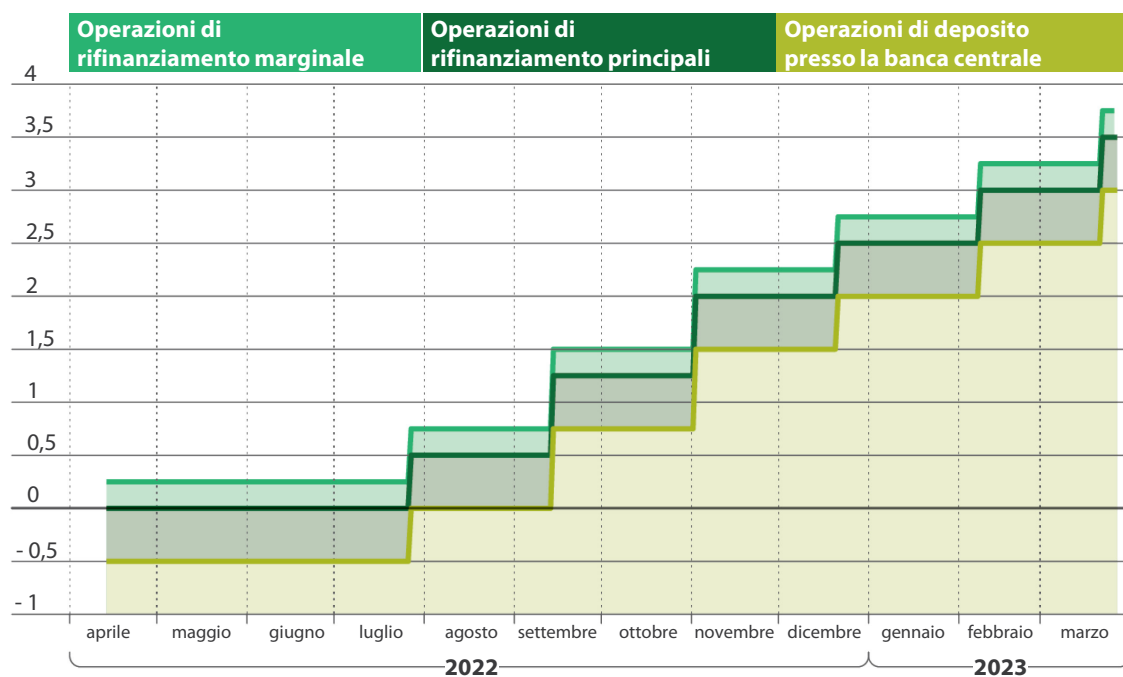
Figura 1 – Inflazione nell'UE (in percentuale) misurata dall'indice armonizzato dei prezzi al consumo (2011-2022)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della banca dati di Eurostat.

¹⁹ Comunicazione della Commissione sull'analisi annuale della crescita sostenibile 2023.

Figura 2 – Aumento dei tassi di interesse di riferimento della Banca centrale europea (aprile 2022 – marzo 2023)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della banca dati della BCE.

La necessità di riformare il quadro di governance economica dell'UE e le proposte della Commissione

25 La Commissione deve effettuare un riesame dell'efficacia del quadro di governance ogni cinque anni, come sancito dai regolamenti del six-pack e del two-pack. A seguito di tale riesame²⁰, nel febbraio 2020 la Commissione ha avviato una consultazione pubblica sul futuro della governance economica dell'UE (cfr. paragrafo 05), che però è stata sospesa a causa della necessità di affrontare le sfide immediate poste dalla pandemia emergente e dalla conseguente recessione. È stata poi riavviata nell'ottobre 2021²¹ e la Commissione ha ricevuto un totale di 225 contributi, principalmente dal mondo accademico e dagli istituti di ricerca, ma anche da cittadini e sindacati²². La Commissione ha avviato un dialogo con i portatori di interessi attraverso una serie di riunioni e ha interpellato gli Stati membri attraverso contatti bilaterali consolidati e in seno ai comitati del Consiglio.

26 Nel novembre 2022 la Commissione si è basata sui risultati di questo processo per pubblicare una comunicazione che forniva "orientamenti" e delineava i principi per una riforma del quadro di governance economica. Nell'aprile 2023 ha presentato un pacchetto di proposte legislative, comprendente due proposte di regolamento (che rivedono le norme rispettivamente sul braccio preventivo e sul braccio correttivo del patto di stabilità e crescita) e una proposta di direttiva che rivede i requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

27 Per altri aspetti del quadro di governance economica, come la procedura per gli squilibri macroeconomici o la sorveglianza post-programma, la Commissione ha proposto, negli orientamenti del novembre 2022, sviluppi che non richiedono modifiche legislative, come un dialogo rafforzato con gli Stati membri e la razionalizzazione delle procedure.

²⁰ Documenti di lavoro dei servizi della Commissione, [SWD\(2020\) 210](#) e [SWD\(2020\) 211](#)

²¹ Comunicazione della Commissione, [COM\(2021\) 662 final](#), "L'economia dell'UE dopo la COVID-19: implicazioni per la governance economica".

²² Documento di lavoro dei servizi della Commissione, [SWD\(2022\) 104 final](#), *Online public consultation on the review of the EU economic governance framework – Summary of responses – Final Report*.

28 Nei paragrafi che seguono, la Corte affronta le principali questioni sollevate in passato, raggruppate in sei aree tematiche in base alla struttura della proposta della Commissione, ossia:

- o nel quadro di bilancio dell'UE, l'uso di un indicatore non osservabile (il saldo strutturale), soggetto a revisioni frequenti e talvolta significative che possono anche incidere sulle stime passate, e l'attenzione prestata al disavanzo anziché al debito;
- o le carenze nei quadri di bilancio nazionali alla base delle politiche di bilancio degli Stati membri;
- o la mancanza di titolarità nazionale;
- o lo scarso bilanciamento tra trasparenza e discrezionalità;
- o il fatto che, nella pratica, le azioni volte a far rispettare la normativa siano scarse o inesistenti;
- o la complessità e le sovrapposizioni nella sorveglianza e nel monitoraggio.

29 Per ciascuna area tematica, la Corte sintetizza le osservazioni, conclusioni e raccomandazioni già formulate nell'ambito del lavoro di audit svolto in passato, rileva su tale base il modo in cui la Commissione le affronta nelle proprie proposte e analizza i rischi e le sfide principali.

Quadro di bilancio dell'UE

Indicatore chiave: la spesa netta a confronto con il saldo strutturale di bilancio

30 Un punto debole nell'attuale quadro di bilancio è l'uso di indicatori non osservabili per valutare la conformità alle norme del patto di stabilità e crescita. L'indicatore chiave a tale riguardo è il saldo strutturale di bilancio, che corrisponde al saldo di bilancio al netto di effetti temporanei quali l'impatto del ciclo economico e le misure di bilancio una tantum.

31 Il saldo strutturale, che non può essere osservato e deve essere stimato, è il parametro utilizzato per definire l'obiettivo di bilancio a medio termine, un obiettivo specifico per paese che non può essere inferiore a un livello minimo fissato dalla Commissione in linea con la metodologia convenuta con gli Stati membri. Per ciascuno Stato membro, il saldo strutturale è considerato in linea con il patto di stabilità e crescita se è almeno pari all'obiettivo di bilancio a medio termine. Gli Stati membri che non hanno ancora conseguito l'obiettivo di bilancio a medio termine dovrebbero migliorare il saldo strutturale dello 0,5 % del PIL all'anno come parametro di riferimento (in misura maggiore nei periodi di congiuntura favorevole e in misura minore nei periodi di congiuntura sfavorevole). Tuttavia, come ha segnalato la Corte nel 2018²³, l'obiettivo di bilancio a medio termine è stato raramente conseguito e sono stati accettati diversi scostamenti.

32 Le stime del saldo strutturale si basano su molte ipotesi e sono spesso riviste, anche in misura significativa. Come osserva la Corte nella relazione speciale sulla procedura per i disavanzi eccessivi e come riferiscono i portatori di interessi, ciò complica la valutazione del rispetto delle norme²⁴ e rischia di dar luogo a strategie errate²⁵, compromettendo potenzialmente la credibilità del patto di stabilità e crescita e la capacità di farlo rispettare²⁶ nonché rendendolo inappropriato per la gestione di bilancio.

33 Nella comunicazione del novembre 2022 sugli orientamenti, la Commissione riconosce le difficoltà di definire raccomandazioni sulla strategia da adottare in base a indicatori non osservabili che sono soggetti a frequenti revisioni. Propone di utilizzare la spesa netta come indicatore operativo unico per definire il percorso di risanamento di bilancio ed eseguire la sorveglianza annuale delle finanze pubbliche. Secondo la Commissione, ciò renderà il quadro di bilancio più semplice e trasparente.

²³ Relazione speciale 18/2018, paragrafi 62-70.

²⁴ Relazione speciale 10/2016, paragrafi 91-94 e riquadro 10.

²⁵ FMI, *Staff contribution to the European Commission review of the EU economic governance framework*, 2021, pag. 1.

²⁶ MES, *EU fiscal rules: reform considerations*, ottobre 2021, pag. 7.

34 La spesa netta è costituita dalla spesa pubblica primaria (ossia esclusi i pagamenti per interessi) finanziata da risorse nazionali al netto delle misure discrezionali dal lato delle entrate. Esclude inoltre la spesa congiunturale per le indennità di disoccupazione e qualsiasi spesa pubblica a fronte di progetti finanziati dall'UE. Le modifiche agli interventi che hanno un impatto permanente sulle entrate, ossia le cosiddette misure discrezionali dal lato delle entrate, sono detratte in modo che gli Stati membri possano scegliere il rapporto tra spesa e PIL secondo le proprie scelte politiche. Ciò consente ai governi di aumentare (o ridurre) la spesa in percentuale del PIL se la variazione è compensata da aumenti (o tagli) permanenti delle imposte. La spesa per interessi e quella congiunturale per le indennità di disoccupazione sono detratte per scontare le fluttuazioni della spesa che esulano dal controllo diretto del governo. Di conseguenza, l'uso della spesa netta come indicatore operativo aumenta la stabilizzazione macroeconomica in quanto lascia funzionare gli stabilizzatori automatici.

Concentrarsi sulla riduzione del debito

35 La soglia dell'Unione economica e monetaria per il disavanzo pubblico è pari al 3 % del PIL e per il debito al 60 % del PIL o a un rapporto che si stia riducendo in misura sufficiente e si avvicini al valore di riferimento con ritmo adeguato, come stabilito nei protocolli del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Nella proposta, la Commissione mantiene tali soglie. Nel 2022 il rapporto debito/PIL era inferiore alla soglia del 60 % in 14 Stati membri, mentre in sei Stati membri era superiore al 100 %.

36 Per molti anni si è ritenuto sufficiente concentrarsi sul disavanzo per garantire la costante riduzione del debito. Pertanto, non è stato giudicato necessario definire con maggiore precisione il "ritmo adeguato" della convergenza verso il valore di riferimento del 60 %. La logica sottesa è che, con una crescita annua del PIL nominale del 5 %, un disavanzo pari al 3 % del PIL finirà per stabilizzare il rapporto debito/PIL al 60 %. Infatti, se il rapporto è superiore al 60 %, un disavanzo del 3 % del PIL comporterà per il rapporto debito/PIL una riduzione annua di un ventesimo del differenziale rispetto al valore di riferimento del 60 %²⁷.

²⁷ Relazione speciale 10/2016, paragrafo 68 e riquadro 6.

37 Dalla crisi del 2008 e prima del recente aumento dell'inflazione, l'ipotesi di una crescita annua del PIL nominale pari al 5 % era manifestamente inverosimile²⁸. Pertanto, un disavanzo pari al 3 % del PIL non implicava più automaticamente la convergenza verso un rapporto debito/PIL del 60 % (ad esempio, con un tasso di crescita nominale annuo del 3 % e un disavanzo del 3 %, il rapporto debito/PIL si stabilizzerà al 100 %). Per questo motivo, nel six-pack è stata introdotta una definizione specifica del criterio del debito: "si considera che [il rapporto debito/PIL] si stia riducendo in misura sufficiente e si avvicini al valore di riferimento con un ritmo adeguato [...] se il differenziale rispetto a tale valore è diminuito negli ultimi tre anni ad un ritmo medio di un ventesimo all'anno come parametro di riferimento [...]"²⁹.

38 Il criterio del debito è stato reso operativo solo nel 2012 ed è stato introdotto lentamente. Sarebbe stato applicabile a tutti gli Stati membri a decorrere dal 2022. Tuttavia, a causa dell'elevato livello di incertezza economica presente e della conseguente attivazione della clausola di salvaguardia generale, finora non è stata avviata alcuna procedura per i disavanzi eccessivi basata sulla regola del debito.

39 Nel 2016, la Corte ha osservato che la procedura per i disavanzi eccessivi poneva troppa enfasi sul criterio del disavanzo rispetto a quello del debito e ha raccomandato alla Commissione di focalizzarsi in particolare sulla riduzione del debito pubblico, specie negli Stati membri fortemente indebitati³⁰. La Corte ha inoltre riferito che la regola di un ventesimo non era credibile per gli Stati membri fortemente indebitati, in quanto il rispetto del percorso di convergenza imporrebbe loro di seguire, almeno all'inizio, una politica di bilancio estremamente restrittiva, con il rischio di pregiudicare la crescita e minacciare lo stesso risanamento del rapporto debito/PIL³¹.

40 Le recenti proposte della Commissione hanno posto l'accento sulla sostenibilità del debito, sopprimendo nel contempo la regola di un ventesimo. Al centro del nuovo quadro, i piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine, presentati dagli Stati membri, valutati dalla Commissione e approvati dal Consiglio, riunirebbero gli impegni di bilancio, di riforma e di investimento di ciascuno Stato membro e garantirebbero che il rapporto debito/PIL sia avviato su un percorso discendente o rimanga su livelli prudenti. Tali piani stabilirebbero un percorso di risanamento di riferimento della spesa

²⁸ [Relazione speciale 10/2016](#), allegato V.

²⁹ Articolo 1, punto 2, lettera b), del [regolamento \(UE\) n. 1177/2011 del Consiglio](#) dell'8 novembre 2011.

³⁰ [Relazione speciale 10/2016](#), paragrafi 68 e 69, nonché raccomandazione 8.

³¹ [Relazione speciale 10/2016](#), paragrafi 70 e 71.

netta per un periodo di quattro anni, estendibile di altri tre anni al massimo per agevolare importanti investimenti e riforme. Quando il disavanzo supera il valore di riferimento del 3 % del PIL, il percorso della spesa netta deve essere coerente con un risanamento annuo minimo del parametro di riferimento pari allo 0,5 % del PIL.

41 Per guidare gli Stati membri nel definire i propri obiettivi pluriennali di spesa netta, la Commissione propone di fornire “informazioni tecniche” per ciascuno Stato membro con un disavanzo inferiore al 3 % del PIL e un debito pubblico inferiore al 60 % del PIL. Tali informazioni dovrebbero fare in modo che il disavanzo rimanga al di sotto del 3 % del PIL nel medio termine.

42 Per ciascuno Stato membro con un disavanzo superiore al 3 % del PIL o un debito pubblico superiore al 60 % del PIL, la Commissione propone di stabilire una “traiettoria tecnica” specifica per paese per far sì che:

- il disavanzo pubblico sia portato e mantenuto al di sotto del valore di riferimento del 3 % del PIL per un periodo di 10 anni dopo la fine del piano strutturale nazionale di bilancio a medio termine;
- il rapporto debito pubblico/PIL sia posto o rimanga su un percorso discendente plausibile o rimanga su livelli prudenti nello stesso periodo di 10 anni (vale a dire su un orizzonte temporale di 14-17 anni da quando la Commissione stabilisce la traiettoria tecnica). Per valutare questo punto cruciale, la Commissione ricorrerebbe alla propria analisi della sostenibilità del debito;
- il rapporto debito/PIL alla conclusione del piano sia inferiore al livello iniziale;
- nel periodo coperto dal piano, la crescita della spesa netta resti, di norma, mediamente inferiore alla crescita del prodotto a medio termine;
- lo sforzo di risanamento di bilancio non sia rinviato alla fine dei piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine.

43 L’analisi della sostenibilità del debito consiste essenzialmente nell’elaborare proiezioni del rapporto debito/PIL. Queste proiezioni si basano su ipotesi relative all’evoluzione futura delle variabili che determinano l’evoluzione del debito pubblico nel tempo, in particolare il saldo primario, i tassi di interesse, il tasso di crescita e il tasso di inflazione.

44 Vengono calcolati scenari alternativi, generalmente per un periodo di 10 anni. Lo scenario di base è quello di una politica di bilancio invariata. Si basa sulle previsioni della Commissione per i due anni successivi, al termine dei quali si ipotizza che la politica di bilancio rimanga invariata rispetto all'ultimo anno di previsione fino alla fine del periodo di riferimento. Vengono poi elaborati scenari alternativi di politica di bilancio per valutare gli effetti al variare delle ipotesi fondamentali sulla proiezione del debito³². Dovrebbero essere prese in considerazione anche le ipotesi relative all'impatto delle riforme previste sulle entrate. Inoltre, la Commissione utilizza proiezioni stocastiche per valutare se il rischio di un rapporto debito/PIL non decrescente nei cinque anni successivi al periodo di risanamento sia sufficientemente basso.

Analisi della Corte sulle sfide e i rischi principali

45 Il motivo per cui la Commissione introduce un indicatore basato sulla spesa netta è che si tratta di una variabile più facilmente osservabile per valutare la conformità al patto di stabilità e crescita rispetto al saldo strutturale. Ciò è in linea con l'osservazione già formulata secondo cui l'uso di variabili non osservabili non è appropriato a tal fine (cfr. paragrafo 32). La focalizzazione esclusiva su questo indicatore riduce anche il numero di indicatori di monitoraggio a uno solo, nell'ottica di una semplificazione e di una maggiore prevedibilità.

46 La traiettoria tecnica della spesa netta poggia sulla metodologia adottata per l'analisi della sostenibilità del debito. Poiché l'orizzonte temporale è compreso fra i 14 e i 17 anni, le ipotesi sottostanti dovranno essere rivedute dopo quattro anni in modo che la Commissione possa calcolare una nuova traiettoria tecnica per la serie successiva di piani strutturali di bilancio a medio termine. In aggiunta, il percorso di risanamento con riferimento alla spesa netta stabilito dagli Stati membri può deviare dalla traiettoria tecnica. Infatti, gli Stati membri possono basare i propri piani strutturali di bilancio a medio termine su ipotesi diverse da quelle della Commissione. E anche se ciascuno Stato membro deve motivare la differenza tra il percorso della spesa che ha previsto e la traiettoria tecnica stabilita dalla Commissione sulla scorta di argomentazioni economiche verificabili, il risanamento di bilancio rischia di essere rinviato, poiché i responsabili delle politiche potrebbero essere spinti a scegliere le ipotesi utilizzate nell'analisi per ottenere un determinato effetto. Ad esempio, ipotesi ottimistiche in

³² Commissione, "Debt sustainability Monitor 2022", *Institutional Paper 199*, aprile 2023. Cfr. "Box 1: Deterministic debt projection scenarios: the main assumptions", pagg. 23-25.

termini di crescita ridurrebbero il debito nelle proiezioni, determinando una minor esigenza di risanamento dei conti pubblici.

I quadri di bilancio nazionali

47 I quadri di bilancio nazionali sono le disposizioni, le procedure, le norme e le istituzioni che influenzano le modalità di pianificazione, approvazione, attuazione e monitoraggio della politica di bilancio. Essi comprendono, tra l'altro, i quadri di bilancio a medio termine e il ricorso a istituzioni di bilancio indipendenti. Questi sono enti pubblici indipendenti incaricati di fornire analisi positive e/o normative, valutazioni e raccomandazioni nel settore della politica di bilancio, migliorando così il rispetto dell'obbligo di rendiconto e la trasparenza di bilancio.

I quadri di bilancio a medio termine

48 I quadri di bilancio a medio termine sono l'insieme di norme e procedure di bilancio nazionali che fanno da cornice all'elaborazione delle politiche di bilancio su un orizzonte pluriennale, compresa la definizione delle priorità strategiche e degli obiettivi di bilancio a medio termine. La legislazione di bilancio annuale dovrebbe essere coerente con tali quadri³³.

49 Nel 2019 la Corte ha segnalato che diversi requisiti del quadro giuridico dell'UE in materia di quadri di bilancio a medio termine³⁴ erano meno rigorosi delle norme internazionali e delle migliori pratiche promosse dal Fondo monetario internazionale e dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici, spesso nonostante le opinioni che la Commissione stessa aveva espresso in articoli economici³⁵.

50 Dando seguito all'audit della Corte sui requisiti dell'UE per i quadri di bilancio nazionali, la Commissione ha effettuato una valutazione dell'efficacia dei quadri di bilancio a medio termine, muovendo da una serie di relazioni e studi³⁶. Ha riconosciuto debolezze e lacune nelle disposizioni relative a tali quadri, come ad esempio la scarsa coerenza tra i bilanci annuali e i piani di bilancio a medio termine o l'assenza di

³³ Direttiva 2011/85/UE del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, articolo 2, lettera e), e articolo 10.

³⁴ Direttiva 2011/85/UE del Consiglio, articoli 9-11.

³⁵ Relazione speciale 22/2019, paragrafi 30-33.

³⁶ Ares(2022)711416 del 31 gennaio 2022.

procedure correttive in caso di inosservanza o scostamento degli obiettivi annuali dai piani a medio termine.

51 La Commissione ha concluso che, per consentire ai piani di bilancio a medio termine di svolgere un ruolo più importante nel quadro di bilancio riveduto dell'UE, sarebbero state essenziali misure volte a migliorarne l'efficacia. Tuttavia, le proposte della Commissione dell'aprile 2023 non apportano miglioramenti significativi ai quadri di bilancio nazionali a medio termine (cfr. paragrafo 60).

Le istituzioni di bilancio indipendenti

52 Per quanto riguarda il ruolo svolto dalle istituzioni di bilancio indipendenti, la Corte aveva riscontrato che il diritto dell'UE non rispettava le norme internazionali e le migliori pratiche. I nodi principali per queste istituzioni erano i) le caratteristiche del mandato dei membri del consiglio di amministrazione (quali la durata e il rinnovo del mandato), ii) l'impossibilità di attuare politiche indipendenti in materia di risorse umane, iii) la difficoltà di assicurare una dotazione finanziaria sufficiente e garantita e iv) la necessità di essere sottoposti a un esame esterno, ad esempio da parte di istituzioni omologhe. Anche a causa di tali differenze, la Corte aveva constatato che le istituzioni di bilancio indipendenti erano eterogenee quanto alle attività svolte negli Stati membri³⁷.

53 In aggiunta, come osservato dal Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche, l'accesso alle informazioni delle amministrazioni pubbliche da parte delle istituzioni di bilancio indipendenti è soggetto a una vasta gamma di limitazioni giuridiche nella maggior parte degli Stati membri³⁸. Inoltre, ai sensi della legislazione dell'UE³⁹, le istituzioni di bilancio indipendenti devono elaborare o approvare previsioni macroeconomiche, ma non previsioni di bilancio (previsioni per le entrate e le spese)⁴⁰.

³⁷ [Relazione speciale 22/2019](#), "I requisiti UE per i quadri di bilancio nazionali devono essere ulteriormente rafforzati e la loro applicazione va monitorata meglio", paragrafo 36.

³⁸ Comitato europeo per le finanze pubbliche, *Annual Report 2018*, pag. 47.

³⁹ [Regolamento \(UE\) n. 473/2013](#) sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro.

⁴⁰ [Relazione speciale 22/2019](#), paragrafo 37.

54 Nel 2023 la rete delle istituzioni di bilancio indipendenti dell'UE ha riferito in merito all'attuale capacità delle istituzioni di bilancio indipendenti di svolgere una serie di compiti. È emerso che la maggioranza dei suoi membri disponeva di mezzi adeguati per valutare o approvare le previsioni macroeconomiche e di bilancio. Tuttavia, non si poteva dire altrettanto della valutazione della traiettoria delle finanze pubbliche e del debito pubblico a medio termine⁴¹.

55 Nel documento di orientamento del novembre 2022, la Commissione prevede un ruolo di maggior rilievo per le istituzioni di bilancio indipendenti nel fornire una valutazione dell'impostazione e delle ipotesi alla base dei piani di bilancio nazionali a medio termine. La Commissione intende inoltre introdurre il compito di monitorarne l'attuazione e la conformità con il percorso della spesa primaria netta stabilito nel piano strutturale di bilancio a medio termine. Ne deriverebbe un più acceso dibattito a livello nazionale e quindi un maggior grado di adesione politica e di titolarità dei piani a medio termine.

56 Secondo la Commissione, sarebbe a tal fine necessario migliorare l'assetto organizzativo e la performance delle istituzioni di bilancio indipendenti. Per rafforzarne la capacità, la rete delle istituzioni di bilancio indipendenti dell'UE ha recentemente chiesto norme minime per quanto riguarda le risorse assegnate, garanzie adeguate per la loro indipendenza, un accesso adeguato e tempestivo alle informazioni e la possibilità di pubblicare relazioni di iniziativa su qualsiasi questione attinente alla sostenibilità delle finanze pubbliche. Tali norme dovrebbero essere sancite nel diritto dell'UE e recepite nel diritto nazionale⁴².

57 Nelle proposte dell'aprile 2023, la Commissione aggiunge due importanti requisiti all'elenco delle norme minime per le istituzioni di bilancio indipendenti incluso nel two-pack⁴³. La Commissione propone che le istituzioni dispongano di un accesso adeguato e tempestivo alle informazioni necessarie per adempiere al loro mandato e siano soggette a regolari valutazioni esterne da parte di valutatori indipendenti. La direttiva proposta prevede inoltre di introdurre il principio "conformità o spiegazione", in base al quale uno Stato membro dovrebbe motivare i casi in cui non si conforma alle valutazioni dell'istituzione di bilancio indipendente.

⁴¹ Rete delle istituzioni di bilancio indipendenti dell'UE, *EU economic governance proposal reform: issues and insights from EU IFIs*, marzo 2023, pag. 9, figura 1.

⁴² Rete delle istituzioni di bilancio indipendenti dell'UE, *EU economic governance proposal reform: issues and insights from EU IFIs*, marzo 2023, pagg. 10-11.

⁴³ Regolamento (UE) n. 473/2013, articolo 2, paragrafo 1, lettera a).

58 Quanto al Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche, in occasione dell'audit espletato nel 2019 sui quadri di bilancio nazionali la Corte ha constatato che l'indipendenza di tale organismo era limitata dal regime statutario debole e dalle scarse risorse. La Corte ha anche rilevato che le istituzioni di bilancio indipendenti stesse si sono dette contrarie ad un coordinamento da parte di tale Comitato, poiché lo riterrebbero in contraddizione con l'obiettivo di rafforzare la titolarità nazionale e dannoso per la propria indipendenza. Di conseguenza, la Corte ha raccomandato di rivedere il mandato del Comitato per accrescerne ulteriormente l'indipendenza e la capacità di imporre il rispetto delle norme di bilancio dell'UE⁴⁴.

59 Nella relazione che accompagna la proposta relativa al braccio preventivo la Commissione ha fornito solo alcune indicazioni in merito ai nuovi compiti che il Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche potrebbe svolgere. Tuttavia, le proposte legislative dell'aprile 2023 non prevedono modifiche. La Commissione ha inoltre sottolineato che qualsiasi modifica del mandato e del ruolo del Comitato non deve compromettere l'equilibrio istituzionale stabilito dai trattati⁴⁵.

Analisi della Corte sulle sfide e i rischi principali

60 La natura vincolante dei quadri di bilancio a medio termine per i piani di bilancio annuali rimane debole, in quanto la Commissione non ha incluso miglioramenti significativi nelle proposte legislative. A giudizio della Corte, non esiste alcuna procedura correttiva in caso di inosservanza o scostamento degli obiettivi annuali dai piani a medio termine, né disposizioni specifiche che impongano ai governi o ai soggetti coinvolti nell'esecuzione del bilancio di rispondere di eventuali scostamenti ingiustificati. Per quanto riguarda le istituzioni di bilancio indipendenti, se da un lato i requisiti aggiuntivi rappresentano un passo avanti, resta da vedere come saranno attuati nella pratica. A differenza della Commissione, la Corte ritiene che queste proposte rispondano solo in parte alla seconda raccomandazione formulata nella relazione speciale 22/2019, poiché affrontano principalmente l'aspetto del rafforzamento delle istituzioni di bilancio indipendenti, ma in misura molto minore quello relativo ai quadri di bilancio a medio termine⁴⁶. Infine, rimane invariata la limitata indipendenza imputabile a un debole regime statutario del Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche.

⁴⁴ Relazione speciale 22/2019, raccomandazione 3.

⁴⁵ DG ECFIN della Commissione, *Economic governance review – Q&A*, gennaio 2023, pag. 21.

⁴⁶ Relazione annuale della Corte sull'esercizio 2022, capitolo 3, allegato 3.2.

I piani nazionali per la titolarità nazionale

61 La titolarità nazionale è importante per l'efficacia della governance economica dell'UE, in quanto favorisce il rispetto delle regole economiche e di bilancio dell'UE da parte dei singoli Stati membri. Già nel 2011 questi ultimi hanno riconosciuto la necessità di un migliore quadro di governance economica che si fondi "su una maggiore titolarità nazionale delle regole e delle politiche stabilite di comune accordo, nonché su un quadro più solido a livello di Unione per la sorveglianza delle politiche economiche nazionali"⁴⁷.

62 Inoltre, la titolarità nazionale è necessaria per attuare con successo i programmi di risanamento e ottenere l'adesione delle autorità nazionali è un processo difficile, che richiede una solida base giuridica e tempo sufficiente per i negoziati⁴⁸. Nel 2017 la Corte ha osservato che l'elevato livello di dettaglio del secondo programma di aggiustamento economico per la Grecia ha compromesso la titolarità delle autorità nazionali, in quanto in fase di progettazione non sempre sono state sufficientemente discusse e concordate le condizioni⁴⁹.

63 Nel 2016 la Corte ha inoltre segnalato che la procedura per i disavanzi eccessivi aveva avuto un impatto limitato ai fini dell'attuazione delle riforme strutturali. Poiché le riforme strutturali non sono né vincolanti né ne può essere imposta l'attuazione, la Commissione non è in grado di influenzarne o promuoverne la realizzazione⁵⁰. Di conseguenza, nei casi in cui mancava negli Stati membri un senso di titolarità, i governi tendevano a rinviare le riforme strutturali importanti.

⁴⁷ Considerando 3 del [regolamento \(UE\) n. 1173/2011](#) relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro.

⁴⁸ [Relazione speciale 18/2021](#), "Sorveglianza attuata dalla Commissione sugli Stati membri che escono da un programma di aggiustamento macroeconomico: uno strumento adeguato che va ottimizzato", paragrafo 81. Cfr. anche [relazione speciale 16/2020](#), "Il semestre europeo – Le raccomandazioni specifiche per paese affrontano questioni importanti, ma devono essere attuate meglio", paragrafo 13.

⁴⁹ [Relazione speciale 17/2017](#), "L'intervento della Commissione nella crisi finanziaria greca", paragrafo 28.

⁵⁰ [Relazione speciale 10/2016](#), "Occorrono ulteriori miglioramenti per garantire un'attuazione efficace della procedura per i disavanzi eccessivi", paragrafo 124.

64 Nel 2018 la Corte ha sottolineato l'importanza di una comunicazione efficace per rendere comprensibile al pubblico la procedura per gli squilibri macroeconomici e promuoverne la titolarità nazionale. La Corte ha inoltre osservato che, per favorire la titolarità nazionale e incoraggiare gli Stati membri ad attuare le raccomandazioni specifiche per paese, era essenziale chiarire in che modo queste ultime in particolare fossero scaturite dall'analisi economica e dalla valutazione degli squilibri macroeconomici⁵¹.

65 Nel 2020 la Corte ha osservato che scambi regolari e approfonditi nell'ambito della procedura del semestre europeo potrebbero offrire alla Commissione, alle autorità nazionali e ai portatori di interessi l'opportunità di avviare un dialogo permanente, che potrebbe promuovere un livello più profondo di titolarità nazionale⁵². La Corte ha osservato che, nel contesto del semestre europeo, gli orientamenti dell'UE agli Stati membri dovrebbero lasciare alle autorità nazionali la scelta di misure specifiche, in quanto ciò potrebbe accrescere la titolarità politica nazionale.

66 Nelle proposte e negli orientamenti, la Commissione sottolinea effettivamente che aumentare la titolarità nazionale delle politiche economiche e di bilancio è un obiettivo fondamentale della riforma della governance economica⁵³. A tal fine, la Commissione considera i piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine la pietra angolare del quadro riveduto.

67 Tali piani sarebbero proposti dagli Stati membri sulla base di un quadro comune⁵⁴ e andrebbero discussi e concordati tra l'UE e gli Stati membri in sede di Consiglio. Essi sostituirebbero gli attuali programmi di stabilità e convergenza e i programmi nazionali di riforma⁵⁵. Nelle intenzioni della Commissione, si tratterebbe di documenti esaustivi che riuniscono elementi delle politiche di bilancio, delle riforme e degli investimenti degli Stati membri. Gli Stati membri dovrebbero definire traiettorie di bilancio specifiche

⁵¹ [Relazione speciale 03/2018](#), paragrafi 35-75 e 111.

⁵² [Relazione speciale 16/2020](#), "Il semestre europeo – Le raccomandazioni specifiche per paese affrontano questioni importanti, ma devono essere attuate meglio", paragrafi 3 e 9.

⁵³ [COM\(2023\) 240 final 2023/0138 \(COD\)](#), sezione V della relazione e considerando 32; [COM\(2022\) 583](#), sezione 1.

⁵⁴ [COM\(2022\) 583](#), sezione 3.3.

⁵⁵ [COM\(2023\) 240 final 2023/0138 \(COD\)](#), articoli 9 e segg.; [COM\(2022\) 583](#), sezione 3.2.

per paese, investimenti pubblici prioritari e impegni di riforma, nonché dar seguito alle raccomandazioni specifiche per paese⁵⁶.

68 Un altro elemento obbligatorio dei piani sarebbe una dichiarazione di impegno a favore di determinate riforme; come ha indicato la Corte in precedenti relazioni⁵⁷, il rafforzamento della titolarità nazionale che si consegue in questo modo contribuirebbe probabilmente ad assicurare un'attuazione più tempestiva e coerente da parte degli Stati membri.

69 La Commissione suggerisce di accrescere l'impegno e la titolarità nazionali nel quadro della procedura per gli squilibri macroeconomici intensificando il dialogo con lo Stato membro. Propone inoltre di rafforzare il ruolo delle istituzioni di bilancio indipendenti nazionali nello sviluppo e nella definizione delle politiche di bilancio. Ciò potrebbe alimentare il dibattito e costituire un altro fattore che contribuisce a una maggiore titolarità dei piani⁵⁸ (cfr. paragrafi [52-57](#)). Nel 2019 la Corte aveva indicato che, secondo le istituzioni di bilancio nazionali indipendenti nazionali, la loro valutazione della conformità dei bilanci degli Stati membri al quadro di bilancio dell'UE poteva promuovere la titolarità nazionale delle norme di bilancio dell'UE⁵⁹.

Analisi della Corte sulle sfide e i rischi principali

70 In termini di titolarità nazionale, le proposte della Commissione rispondono alle osservazioni della Corte in quanto prevedono che i piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine siano proposti dagli Stati membri. La predisposizione di una traiettoria tecnica⁶⁰, calcolata sulla base di una metodologia comune, potrebbe contribuire alla parità di trattamento fra gli Stati membri e facilitare una valutazione trasparente del percorso della rispettiva spesa netta. Questo percorso, e non la traiettoria tecnica, diventerà l'unica base della sorveglianza di bilancio, previa adozione del Consiglio.

71 Tuttavia, le proposte non affrontano la questione del coinvolgimento delle autorità locali e regionali nel semestre europeo per aumentare la titolarità nazionale. Nel 2020 la

⁵⁶ [COM\(2023\) 240 final](#) 2023/0138 (COD), articoli 11 e 12 e allegato II; [COM\(2022\) 583](#), sezione 3.2.

⁵⁷ [Relazione speciale 10/2016](#), paragrafo 124; [relazione speciale 18/2021](#), paragrafo 80.

⁵⁸ [COM\(2023\) 240 final](#) 2023/0138 (COD), considerando 27 e 32; [COM\(2022\) 583](#), sezione 3.4.

⁵⁹ [Relazione speciale 22/2019](#), paragrafo 48.

⁶⁰ [COM\(2023\) 240 final](#) 2023/0138 (COD), articolo 5; [COM\(2022\) 583](#), sezione 4.1.

Corte aveva rilevato che una quota significativa delle raccomandazioni specifiche per paese non può essere pienamente attuata senza un ruolo attivo delle autorità locali e regionali⁶¹.

72 Infine, la titolarità nazionale è un fattore necessario per attuare con successo i piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine, ma non può essere considerato l'unico. Ci devono essere, in particolare, un monitoraggio adeguato e un'azione efficace volta ad assicurare il rispetto di tali piani.

Trasparenza e discrezionalità

73 Una caratteristica indispensabile del quadro di governance economica dell'UE è la trasparenza, ossia la divulgazione al pubblico di informazioni, dati, analisi, politiche e metodologie al fine di consentire al pubblico di controllare criticamente l'azione e le decisioni delle istituzioni e degli altri organismi dell'UE. Le stesse istituzioni dell'UE hanno ripetutamente sottolineato l'importanza di aumentare la trasparenza del processo decisionale e delle analisi sottostanti, nonché la responsabilità democratica, anche coinvolgendo adeguatamente tutti i portatori di interessi pertinenti⁶².

74 Il concetto di trasparenza è strettamente legato a quello di discrezionalità, che rimanda alla possibilità per le istituzioni dell'UE di ricorrere al proprio giudizio professionale e, nella fattispecie, di adattare le norme dell'UE in materia di governance economica alle specificità di ciascuno Stato membro. Esercitare potere discrezionale significa consentire la flessibilità necessaria per evitare gli svantaggi derivanti da un'applicazione rigorosa delle norme secondo un approccio unico valido per tutti. Per attenuare eventuali preoccupazioni di disparità di trattamento e di indebito trattamento di favore, le istituzioni dell'UE dovrebbero esercitare in modo trasparente il potere

⁶¹ Relazione speciale 16/2020, paragrafo 54.

⁶² Risoluzione del Parlamento europeo dell'8 luglio 2021 sulla revisione del quadro legislativo macroeconomico per un impatto più incisivo sull'economia reale europea e una maggiore trasparenza del processo decisionale e della responsabilità democratica (2020/2075(INI)); parere del Comitato economico e sociale europeo sulla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Riesame della governance economica — Relazione riguardante l'applicazione dei regolamenti (UE) n. 1173/2011, (UE) n. 1174/2011, (UE) n. 1175/2011, (UE) n. 1176/2011, (UE) n. 1177/2011, (UE) n. 472/2013 e (UE) n. 473/2013 e l'adeguatezza della direttiva 2011/85/UE (COM (2020) 55 final).

discrezionale previsto dal quadro di riferimento, divulgando i criteri alla base delle decisioni adottate e i motivi che hanno spinto ad agire in un determinato modo.

75 Negli ultimi anni la Corte ha segnalato diverse carenze degne di nota nell'esercizio della trasparenza e della discrezionalità da parte della Commissione, come si illustra di seguito.

- Nel contesto della procedura per i disavanzi eccessivi, nel 2016 la Corte ha constatato che la Commissione non aveva fornito molte informazioni in merito alle ipotesi e ai parametri per i dati né all'interpretazione data a concetti chiave. A tale riguardo, la Corte ha raccomandato di massimizzare la trasparenza rendendo pubblici tutti i pareri e gli orientamenti per gli Stati membri, applicando definizioni chiare, divulgando tutti i dati, i calcoli e le valutazioni e promuovendo il coinvolgimento delle istituzioni di bilancio indipendenti. Nel valutare gli Stati membri, la Commissione si è ampiamente avvalsa del potere discrezionale conferito dal patto di stabilità e crescita. La maggiore complessità delle norme per valutare l'efficacia dell'azione degli Stati membri ha ampliato ancora di più i margini di interpretazione e di discrezionalità della Commissione, dando luogo a un sistema meno trasparente⁶³.
- Nel 2018 la Corte ha inoltre osservato che, per determinare la credibilità dei programmi di stabilità e convergenza, era necessaria una maggiore trasparenza sulle misure incluse nelle previsioni della Commissione. Anche in altri settori mancava trasparenza, ad esempio per quanto riguarda il ricorso alla clausola sulle riforme strutturali del patto di stabilità e crescita⁶⁴.
- Nel 2018 la Corte ha inoltre osservato che l'uso del "margine di discrezionalità" mancava di trasparenza. La Commissione può farvi ricorso quando reputa che l'impatto di un imponente aggiustamento di bilancio sulla crescita e sull'occupazione possa risultare particolarmente significativo. In tal caso, il margine di discrezionalità consente alla Commissione di ritenere che uno Stato membro si sia conformato alle norme di bilancio, anche se si discosta in modo significativo dal proprio percorso di risanamento⁶⁵.
- Nel valutare il rispetto degli obblighi di risanamento per gli Stati membri che non avevano ancora raggiunto i propri obiettivi a medio termine, la Corte ha segnalato nel 2016 che la Commissione si era avvalsa appieno della discrezionalità ad essa

⁶³ Relazione speciale 10/2016, paragrafi VI, IX, 83 e 95.

⁶⁴ Relazione speciale 18/2018, paragrafi 53 e 143.

⁶⁵ Relazione speciale 18/2018, paragrafo 31.

attribuita dal diritto dell'UE⁶⁶. Di conseguenza, non era stata in grado di assicurare la convergenza verso gli obiettivi a medio termine entro un periodo di tempo ragionevole⁶⁷.

- o Nel 2018 la Corte ha riscontrato che il sistema della Commissione di classificazione degli squilibri macroeconomici in base alla gravità si basava su criteri poco trasparenti e indeboliva la procedura per gli squilibri macroeconomici. La Corte ha raccomandato alla Commissione di migliorare la trasparenza adottando, pubblicando e applicando criteri chiari per classificare gli squilibri macroeconomici e di indicare chiaramente, negli esami approfonditi, la gravità degli squilibri degli Stati membri⁶⁸.
- o Nel 2018 la Corte ha inoltre rilevato che la Commissione non aveva mai raccomandato l'attivazione della procedura per gli squilibri eccessivi, senza renderne pubbliche chiaramente le ragioni, anche se diversi Stati membri avevano registrato squilibri eccessivi per un lungo periodo di tempo⁶⁹.

76 Secondo gli orientamenti e le proposte recenti della Commissione, un obiettivo fondamentale della riforma sarà quello di accrescere la trasparenza della governance economica dell'UE. La Commissione propone di utilizzare un unico indicatore operativo, ancorato alla sostenibilità del debito, come base per il risanamento e la sorveglianza di bilancio, in quanto ciò consentirebbe una maggiore trasparenza e semplificherebbe il quadro di governance.

77 Per stabilire la traiettoria tecnica della spesa netta al fine di garantire che il debito sia portato su un percorso di riduzione plausibile o rimanga su livelli prudenti, la Commissione propone di applicare una metodologia comune basata sul proprio quadro di analisi della sostenibilità del debito. Ai fini di una maggiore trasparenza, propone di rendere pubbliche le relazioni al comitato economico e finanziario, dove sono presentate le traiettorie tecniche per la spesa netta⁷⁰.

⁶⁶ Relazione speciale 22/2019, paragrafo 100.

⁶⁷ Relazione speciale 18/2018, paragrafi 128-129.

⁶⁸ Relazione speciale 03/2018, paragrafi VII e IX.

⁶⁹ Relazione speciale 03/2018, paragrafi VIII e IX, nonché raccomandazione 2.

⁷⁰ COM(2023) 240 final, 2023/0138 (COD), considerando 12.

Analisi della Corte sulle sfide e i rischi principali

78 Le proposte della Commissione rispondono in larga misura alle osservazioni formulate dalla Corte nella relazione del 2016⁷¹, in cui la Corte raccomandava alla Commissione di pubblicare indicazioni e orientamenti destinati agli Stati membri e di richiedere la divulgazione completa dei calcoli, dei dati sottostanti e delle metodologie.

79 A giudizio della Corte, tuttavia, le recenti proposte non includono misure sufficienti ad attenuare i rischi insiti nell'esercizio dei poteri discrezionali di cui è investita l'UE, dal momento che il sistema dei piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine, unitamente al dialogo tra l'UE e gli Stati membri, consente un grado più elevato di differenziazione fra i paesi⁷².

80 Sebbene il regolamento RRF includa i criteri per la valutazione dei piani per la ripresa e la resilienza⁷³, la proposta della Commissione non definisce in pari dettaglio la metodologia per valutare i piani strutturali di bilancio a medio termine. Il margine di interpretazione e di discrezionalità della Commissione rischia quindi di ampliarsi, con potenziali ripercussioni sulla trasparenza e sulla parità di trattamento. Lo stesso rischio si estende anche alla valutazione delle riforme e degli investimenti degli Stati membri a sostegno di una proroga del periodo di risanamento⁷⁴.

Assicurare il rispetto della normativa

81 Quello di imporre il rispetto della normativa, in particolare con il ricorso da ultimo a sanzioni finanziarie, è un tema persistente e controverso all'interno dell'Unione europea. Sebbene le sanzioni per il mancato rispetto delle norme di bilancio siano sempre state inserite nel quadro di sorveglianza di bilancio dell'UE, la Commissione non le ha mai applicate.

82 Come il patto di stabilità e crescita, la procedura per gli squilibri macroeconomici può portare a sanzioni, ma solo per gli Stati membri della zona euro. Infatti, se la Commissione ritiene che uno Stato membro della zona euro registri squilibri macroeconomici eccessivi, dovrebbe proporre al Consiglio l'attivazione di una procedura

⁷¹ Relazione speciale 10/2016, paragrafi VI e IX.

⁷² COM(2022) 583, sezione 3.2.

⁷³ Regolamento (UE) 2021/241, articolo 19.

⁷⁴ COM(2023) 240 final 2023/0138 (COD), articolo 15; COM(2022) 583, sezione 4.1.

per gli squilibri eccessivi, sottoponendo lo Stato membro a requisiti e a un monitoraggio più rigorosi. Da ultimo, se lo Stato membro interessato non adotta le misure correttive raccomandate dal Consiglio, possono essere imposte sanzioni finanziarie. Tuttavia, come ha rilevato la Corte nel 2018, il fatto che la procedura per gli squilibri eccessivi sistematicamente non fosse stata attivata aveva ridotto la credibilità e l'efficacia della procedura per gli squilibri macroeconomici e ne aveva compromesso la capacità di correggere gli squilibri. Diversi portatori di interessi condividevano questa opinione⁷⁵.

83 L'assenza sistematica di sanzioni finanziarie potrebbe indurre gli Stati membri a presumere che siano improbabili, il che compromette l'efficacia e la credibilità del patto di stabilità e crescita e della procedura per gli squilibri macroeconomici. Sebbene l'imposizione di sanzioni non sia l'obiettivo primario di tali procedure, un sistema in cui essa non ha mai luogo si rivelerà inevitabilmente un esercizio piuttosto inutile.

84 Sulla base di diversi audit effettuati tra il 2016 e il 2021, la Corte ha concluso che assicurare il rispetto della normativa non è una questione facile, in quanto si basa su un elevato grado di discrezionalità e di giudizio di esperti, in seno dapprima alla Commissione e successivamente al Consiglio, e dipende dalle considerazioni politiche che entrano in gioco⁷⁶.

85 Nel 2021 la Corte ha inoltre osservato che nel contesto del semestre europeo la Commissione proponeva al Consiglio di rivolgere agli Stati membri raccomandazioni specifiche per paese. Tuttavia, tali raccomandazioni non sono vincolanti per gli Stati membri⁷⁷. Nella relazione la Corte ha osservato che, alla luce della mancanza di incentivi e della limitata applicazione della normativa, vi erano scarsi elementi attestanti il fatto che la sorveglianza della Commissione avesse avuto un impatto significativo sulla promozione delle riforme⁷⁸. Poiché alcuni aspetti importanti delle raccomandazioni specifiche per paese non sono stati affrontati nei piani per la ripresa e la resilienza degli Stati membri⁷⁹, resta da vedere se riuscirà a dare maggiore impulso alle riforme il nuovo requisito dell'RRF, secondo cui i piani nazionali ad esso connessi devono attuare tutte o un sottoinsieme significativo di raccomandazioni del 2019 e del 2020.

⁷⁵ Relazione speciale 03/2018, paragrafo 64.

⁷⁶ Analisi 05/2020, paragrafi 89-90.

⁷⁷ Relazione speciale 18/2021, paragrafo 44.

⁷⁸ Relazione speciale 18/2021, paragrafi VIII e 88.

⁷⁹ Relazione speciale 21/2022, paragrafi 45-53.

86 Nelle recenti proposte e negli orientamenti⁸⁰ nonché nelle relative domande e risposte⁸¹, la Commissione propone di semplificare e chiarire i fattori di attivazione dei provvedimenti esecutivi concentrandosi sugli scostamenti degli Stati membri dai percorsi di risanamento di bilancio a medio termine concordati tra la Commissione e gli Stati membri stessi. La Commissione propone inoltre di rafforzare il rispetto della normativa in vari modi:

- chiarendo le condizioni per l'avvio e l'abrogazione di una procedura per i disavanzi eccessivi basata sul debito al fine di rafforzare la credibilità della procedura stessa;
- riducendo e infliggendo gradualmente le sanzioni finanziarie per renderle più efficaci, realistiche e credibili;
- rafforzando le sanzioni reputazionali. Ad esempio, i ministri degli Stati membri oggetto di una procedura per disavanzi eccessivi potranno essere chiamati a presentare al Parlamento europeo le misure da essi adottate al fine di ottemperare alle raccomandazioni della procedura;
- sospendendo i finanziamenti dell'UE qualora uno Stato membro non adotti misure efficaci per affrontare il proprio disavanzo eccessivo.

87 Nel marzo 2023 il Consiglio ha convenuto sulla necessità di migliorare il rispetto della normativa, anche attraverso una maggiore trasparenza, e ha chiesto che le sanzioni finanziarie iniziali venissero ridotte in modo da avere maggiori probabilità di essere utilizzate⁸².

Analisi della Corte sulle sfide e i rischi principali

88 Imporre il rispetto della normativa rimane una questione complessa in cui entrano in gioco discrezionalità, giudizi degli esperti e considerazioni politiche. Una maggiore trasparenza e l'introduzione di sanzioni che, in quanto più realistiche e graduali nel tempo, vengano effettivamente applicate potrebbero avere un effetto positivo sul rispetto della normativa. Quest'ultimo potrebbe migliorare anche per effetto di altre misure, ad esempio se l'accesso ai finanziamenti fosse subordinato al rispetto di

⁸⁰ COM(2022) 583, sezione 4.2, pag. 17.

⁸¹ Commissione, *Economic governance review – Q&A*, gennaio 2023, pagg. 18-19.

⁸² Consiglio dell'UE, *Comunicato stampa – Economic governance framework: Council agrees its orientations for a reform*, 14 marzo 2023.

determinate condizioni come avviene per i Fondi strutturali e di investimento europei o l'RRF⁸³. Anche la pressione tra pari è un fattore in grado di incidere.

89 La risposta dell'UE agli impatti economici e sociali della pandemia di COVID-19 è imperniata sull'RRF. Nei piani nazionali definiti in tale contesto sono stati stabiliti riforme e investimenti specifici da attuare entro il 2026, che devono attuare tutte o un sottoinsieme significativo delle raccomandazioni specifiche per paese formulate nel quadro del semestre europeo negli anni 2019-2020. Il nesso con i finanziamenti RRF potrebbe influenzare positivamente l'attuazione di queste ultime.

90 Nel luglio 2022 la Banca centrale europea ha approvato l'istituzione di un nuovo strumento, lo strumento di protezione del meccanismo di trasmissione, per l'acquisto di obbligazioni sovrane emesse da paesi esposti a brusche e ingiustificate variazioni dei tassi di interesse, in ragione della loro situazione economica. Solo gli Stati membri che non sono soggetti a una procedura per i disavanzi eccessivi possono beneficiare di tale strumento e ciò costituisce pertanto un incentivo a rispettare le norme di bilancio stabilite.

Complessità e sovrapposizioni

91 L'UE ha sviluppato un complesso sistema di governance e sorveglianza economiche che comprende molte istituzioni e organi, in particolare la Commissione, il Consiglio europeo e il Consiglio dell'UE, gli Stati membri e il Parlamento europeo, nonché organi consultivi quali il Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche e le istituzioni di bilancio nazionali indipendenti. Inoltre, i governi nazionali e i ministri delle finanze devono rispondere ai parlamenti nazionali, a cui spetta comunque la sovranità di bilancio. Nella zona euro, anche l'Eurogruppo e la Banca centrale europea partecipano alla governance economica. Inoltre, se necessario, il meccanismo europeo di stabilità fornisce assistenza finanziaria. Ciascuna di queste istituzioni ha un mandato, obiettivi, responsabilità e processi decisionali propri, che talvolta possono sovrapporsi o entrare in conflitto. I sistemi di pesi e contrappesi che ne scaturiscono sono dovuti anche al fatto che le nuove norme o i nuovi organismi sono stati creati in gran parte ad hoc nel corso del tempo e spesso in risposta a situazioni di emergenza⁸⁴.

⁸³ Articolo 23 del regolamento (UE) n. 1303/2013 e, per l'RRF, articolo 10 del regolamento (UE) 2021/241.

⁸⁴ Commissione europea, [COM\(2017\) 291](#), Documento di riflessione sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria, pag. 18.

92 Nel 2015, in occasione della presentazione delle proposte finalizzate all’attuazione della “relazione dei cinque presidenti” a completamento dell’Unione economica e monetaria, la Commissione aveva riconosciuto che, negli ultimi anni, il quadro della governance economica dell’UE era stato “approfondito e ampliato, ma [era] diventato anche più complesso” e che un primo riesame del quadro rafforzato aveva “evidenziato alcuni possibili miglioramenti che [potevano] contribuire a migliorare l’efficacia degli strumenti e [riguardavano], in particolare, la trasparenza, la complessità e la prevedibilità della definizione delle politiche”. La Commissione aveva quindi espresso l’impegno a continuare “a utilizzare in modo totale e trasparente gli strumenti disponibili”, nonché ad accrescere la chiarezza e a ridurre la complessità, allo scopo ultimo di migliorare l’efficacia delle norme vigenti. Nel 2016, la Corte aveva segnalato che si trattava di uno sviluppo positivo ma arduo da realizzare⁸⁵.

93 Tuttavia, negli audit espletati tra il 2016 e il 2019 sul coordinamento delle politiche economiche e di bilancio⁸⁶, la Corte ha rilevato che le norme e le procedure che disciplinano la governance economica dell’UE stavano diventando sempre più complesse. Anche la Commissione ha riconosciuto nel 2017 e nel 2018 che ciò costituisce una preoccupazione reale⁸⁷.

94 Dall’audit espletato dalla Corte nel 2016 sulla procedura per i disavanzi eccessivi è emerso che le riforme avevano accresciuto la complessità del processo analitico, rendendo difficile in alcuni casi stabilire un chiaro nesso tra l’analisi svolta e le conclusioni tratte. La Corte ha concluso che la maggiore complessità e il più ampio campo di applicazione della valutazione economica dovrebbero essere bilanciati da un incremento della trasparenza per facilitare il controllo pubblico⁸⁸.

95 Dall’audit espletato nel 2019 sui quadri di bilancio nazionali è emerso che la complessità e le sovrapposizioni insiti nella sorveglianza dell’UE hanno aumentato il rischio di incoerenza tra le valutazioni della Commissione e quelle delle istituzioni di bilancio indipendenti sulla conformità alle regole di bilancio dell’UE⁸⁹.

⁸⁵ [Relazione speciale 10/2016](#), paragrafo 126.

⁸⁶ Relazioni speciali [10/2016](#), [03/2018](#), [18/2018](#) e [22/2019](#).

⁸⁷ Cfr. ad esempio la risposta della Commissione al paragrafo I della [relazione speciale 18/2018](#) della Corte; documento di riflessione [COM\(2017\) 291](#) della Commissione.

⁸⁸ [Relazione speciale 10/2016](#), paragrafi 140 e 141.

⁸⁹ [Relazione speciale 22/2019](#), paragrafo 49 e riquadro 3.

96 Nel 2020 la Corte ha osservato che il semestre europeo riunisce diverse procedure provenienti da diversi settori di intervento dotati di molteplici dispositivi di coordinamento: il braccio preventivo del patto di stabilità e crescita, la procedura per gli squilibri macroeconomici e la strategia Europa 2020 per la crescita e l'occupazione⁹⁰. L'architettura che ne deriva è lungi dall'essere semplice e, per illustrarlo, l'*allegato V* illustra la tempistica del semestre europeo prima della pandemia di COVID-19 e dell'istituzione dell'RRF.

97 Tale complessità comporta spesso sovrapposizioni e ridondanze, sovraccaricando la Commissione e gli Stati membri. Nell'audit espletato nel 2021 sulla sorveglianza post-programma, la Corte ha concluso che vi era una sovrapposizione con il lavoro svolto dalla Commissione nel contesto del semestre europeo. Infatti, poiché gli obiettivi della sorveglianza post-programma erano definiti solo in modo generico e non erano sufficientemente incentrati sulla capacità di rimborso, la Corte ha riscontrato che la Commissione ne aveva ampliato l'ambito di applicazione per valutare la conformità alle indicazioni strategiche indicate nelle raccomandazioni specifiche per paese. Da qui è nata una serie di sovrapposizioni⁹¹.

98 Nel complesso, il lavoro di audit svolto in passato dalla Corte nel corso degli anni ha costantemente richiamato l'attenzione sulle sovrapposizioni nella sorveglianza e nel monitoraggio derivanti dai numerosi livelli di governance economica dell'UE; la Corte ha sottolineato quindi la necessità di razionalizzare il quadro per una maggiore efficacia.

99 L'RRF accresce tale complessità. Il segretariato generale della Commissione (che ospita RECOVER, la task force per la ripresa e la resilienza) e la direzione generale degli Affari economici e finanziari sono entrambi preposti ai lavori sul semestre europeo e sull'RRF (cfr. paragrafo 20), nel senso che devono valutare l'attuazione degli interventi raccomandati e il soddisfacente conseguimento dei traguardi e degli obiettivi dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza.

⁹⁰ Relazione speciale 16/2020, paragrafo 2.

⁹¹ Relazione speciale 18/2021, paragrafi 29, 31, 62, 66 e 68-70.

Analisi della Corte sulle sfide e i rischi principali

100 Le proposte e gli orientamenti comunicati di recente dalla Commissione sono in grado di semplificare potenzialmente il quadro di governance economica dell'UE in vari modi⁹², grazie alle seguenti misure prospettate.

- o La sorveglianza di bilancio si concentrerebbe su un unico indicatore operativo, la spesa primaria netta.
- o Il monitoraggio annuale da parte della Commissione verterebbe sul rispetto da parte degli Stati membri di un percorso della spesa netta a medio termine e gli Stati membri presenterebbero un'unica relazione annuale di attuazione.
- o La sorveglianza post-programma verrebbe razionalizzata, con una maggiore attenzione alla capacità di rimborso degli Stati membri, anche se resta da vedere come attuarla.

101 Tuttavia, le recenti proposte della Commissione non modificano in modo significativo il numero di livelli di sorveglianza, né la complessità e le sovrapposizioni insite nella sorveglianza dell'UE. Inoltre, i piani strutturali di bilancio a medio termine potrebbero comportare anche una certa complessità sia per gli Stati membri che per la Commissione. Nei propri piani, gli Stati membri dovrebbero tenere conto delle interazioni tra traiettoria di bilancio, riforme e investimenti. La Commissione peraltro dovrà valutarne la coerenza e la conformità alle norme del patto di stabilità e crescita, alla procedura per gli squilibri macroeconomici, alle raccomandazioni specifiche per paese e agli obiettivi dell'RRF.

⁹² Commissione, *Domande e risposte: Creare un quadro di governance economica adeguato alle sfide future*, 9 novembre 2022.



























Osservazioni conclusive: le proposte della Commissione rispondono alla maggior parte delle principali preoccupazioni, ma permangono rischi e sfide

102 Il quadro di governance economica dell'UE, definito nel six-pack e nel two-pack, offre un insieme di risultati contrastanti. Nei dieci anni precedenti alla pandemia di COVID-19, il numero di Stati membri soggetti a procedure per i disavanzi eccessivi e per gli squilibri macroeconomici è notevolmente diminuito. Tuttavia, alla vigilia della pandemia, il livello del debito pubblico in tre Stati membri era superiore al 100 % e in nove di essi era compreso tra il 60 % e il 100 %. Allo stesso tempo, 10 Stati membri registravano squilibri macroeconomici e altri tre presentavano squilibri macroeconomici eccessivi.

103 Questi dati rivelano alcune carenze significative nel quadro di governance economica e nella sua attuazione. L'uso di un indicatore non osservabile basato sulle stime del divario tra prodotto effettivo e prodotto potenziale ha portato a revisioni periodiche, che hanno ridotto la prevedibilità. Si è posta maggiore enfasi sulle norme relative al disavanzo che sulla riduzione del debito. Il criterio unico valido per tutti riguardante la riduzione del debito non ha funzionato come previsto, in particolare per gli Stati membri fortemente indebitati, in quanto gli Stati membri hanno seguito di rado i percorsi verso un debito sostenibile. Il numero di Stati membri con un livello di debito pubblico superiore al 60 % è aumentato nel corso degli anni, così come è cresciuto il rapporto medio debito/PIL dell'UE. Ciononostante, finora non è stata attivata alcuna procedura per i disavanzi eccessivi sulla base della regola del debito (cfr. paragrafo 38). Non è stato fatto abbastanza per assicurare la titolarità nazionale. La mancanza di trasparenza e di un'imposizione efficace della normativa, unitamente al potere discrezionale della Commissione, ha compromesso la credibilità del quadro. La complessità è notevolmente aumentata, in parte a causa dell'approccio più olistico adottato con il semestre europeo.

104 La maggior parte delle carenze del quadro attuale, che sono state oggetto delle osservazioni e raccomandazioni formulate dalla Corte in precedenti relazioni e analisi, desta preoccupazione anche nei principali portatori di interessi. La *tabella 1* ne riassume i timori. Per un approfondimento, si rimanda ad alcune sezioni della presente analisi e all'*allegato VI*.

Tabella 1 – Principali scogli individuati dai portatori di interessi nel quadro attuale

	<i>Fondo monetario internazionale</i>	<i>Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici</i>	<i>Meccanismo europeo di stabilità</i>	<i>Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche</i>
<i>Ricorso a indicatori non osservabili</i>				
<i>Eccessiva enfasi sul disavanzo rispetto al debito</i>				
<i>Debolezze delle istituzioni di bilancio indipendenti</i>				
<i>Insufficiente titolarità nazionale</i>				
<i>Discrezionalità e poca trasparenza</i>				
<i>Mancanza di incentivi e scarsa applicazione delle norme</i>				
<i>Quadro di sorveglianza complesso</i>				
<i>Carenze nei quadri di bilancio a medio termine</i>				

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei seguenti testi: FMI, *Reforming the EU fiscal framework – strengthening the fiscal rules and institutions*, 2022; FMI, *Staff contribution to the European Commission review of the EU economic governance framework*, 2021; FMI, *Staff discussion note: Second-generation fiscal rules – balancing simplicity, flexibility, and enforceability*, 2018; OCSE, *Economic surveys for the euro area*, settembre 2021; MES, *EU fiscal rules: reform considerations*, ottobre 2021; Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche, *Annual report*, 2022; Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche, *Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation*, agosto 2019.

105 La Commissione ha proposto di stabilire percorsi di riduzione del debito specifici per paese utilizzando solo la spesa netta, un indicatore osservabile che è sotto il controllo del governo, al momento di definire i percorsi di risanamento di bilancio e di effettuare una sorveglianza annuale delle finanze pubbliche. Sebbene la Commissione calcoli la traiettoria tecnica per la spesa netta, in ogni caso il percorso di risanamento con riferimento a quest'ultima è stabilito dallo Stato membro e può deviare dalla traiettoria tecnica se è basato su ipotesi diverse da quelle utilizzate dalla Commissione. E anche se qualsiasi scostamento deve essere motivato, il risanamento di bilancio rischia di essere rinviato.

106 Le proposte della Commissione rafforzano i quadri di bilancio nazionali con requisiti supplementari per le istituzioni di bilancio indipendenti, ma non colmano appieno le carenze relative all'allineamento dei bilanci con i quadri di bilancio a medio termine, né provvedono alla debolezza del regime statutario e alla scarsa indipendenza del comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche.

107 Le proposte della Commissione accrescerebbero la titolarità nazionale, che è una condizione necessaria ma non sufficiente per attuare i piani con successo (cfr. paragrafo 72), in quanto poggerebbe sui piani strutturali di bilancio a medio termine proposti dagli Stati membri, adattati alla loro situazione specifica e negoziati con la Commissione. Esse promuovono inoltre la trasparenza divulgando i dati, la metodologia e l'analisi utilizzati per definire il percorso di risanamento di bilancio. Tuttavia, questi sviluppi positivi potrebbero comportare un maggiore potere discrezionale per la Commissione senza misure di accompagnamento che attenuino a sufficienza i rischi ad esso associati.

108 L'introduzione di sanzioni effettivamente applicabili, come quelle proposte dalla Commissione, potrebbe svolgere un ruolo positivo nell'assicurare il rispetto della normativa. Tuttavia, il giudizio degli esperti e le considerazioni politiche continueranno ad avere il peso maggiore quando si tratta di decidere se infliggere sanzioni finanziarie.

109 Infine, le proposte della Commissione contribuiscono alla semplificazione del quadro di governance economica dell'UE. La maggiore trasparenza e l'attenzione rivolta alla spesa primaria netta per valutare la conformità alle regole di bilancio sono sviluppi positivi al riguardo. Tuttavia, anche se la Commissione propone una sorveglianza post-programma razionalizzata, la sorveglianza macroeconomica dell'UE comporta ancora molti attori e livelli, lasciando sostanzialmente invariato il grado di complessità e sovrapposizione.

110 Nel complesso, le proposte della Commissione per una riforma della governance economica vanno nella giusta direzione, in quanto colgono l'occasione per rispondere alla maggior parte delle principali preoccupazioni relative al quadro in vigore. Permangono tuttavia rischi e sfide per una serie di aspetti importanti. La sfida principale del nuovo quadro consisterà nel garantire un risanamento di bilancio che promuova la sostenibilità del debito.

La presente analisi è stata adottata dalla Sezione IV, presieduta da Mihails Kozlovs, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo nella riunione del 26 settembre 2023.

Per la Corte dei conti europea

Tony Murphy
Presidente

Allegati

Allegato I – Audit, analisi e pareri della Corte relativi alla governance economica dell'UE

Relazione speciale 18/2015, “L’assistenza finanziaria fornita ai paesi in difficoltà”

Relazione speciale 19/2015, “Per migliorare l’assistenza tecnica fornita alla Grecia, va prestata una maggiore attenzione ai risultati”

Relazione speciale 10/2016, “Occorrono ulteriori miglioramenti per garantire un’attuazione efficace della procedura per i disavanzi eccessivi”

Relazione speciale 17/2017, “L’intervento della Commissione nella crisi finanziaria greca”

Relazione speciale 03/2018, “Audit della procedura per gli squilibri macroeconomici”

Relazione speciale 18/2018, “È raggiunto il principale obiettivo del braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita?”

Relazione speciale 22/2019, “I requisiti UE per i quadri di bilancio nazionali devono essere ulteriormente rafforzati e la loro applicazione va monitorata meglio”

Parere 06/2020 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un dispositivo per la ripresa e la resilienza

Analisi 05/2020, “In che modo l’UE ha tenuto conto degli insegnamenti appresi dalla crisi finanziaria e da quella del debito sovrano del 2008-2012?”

Analisi 06/2020, “Rischi, sfide e opportunità nella risposta di politica economica dell’UE alla crisi provocata dalla COVID-19”

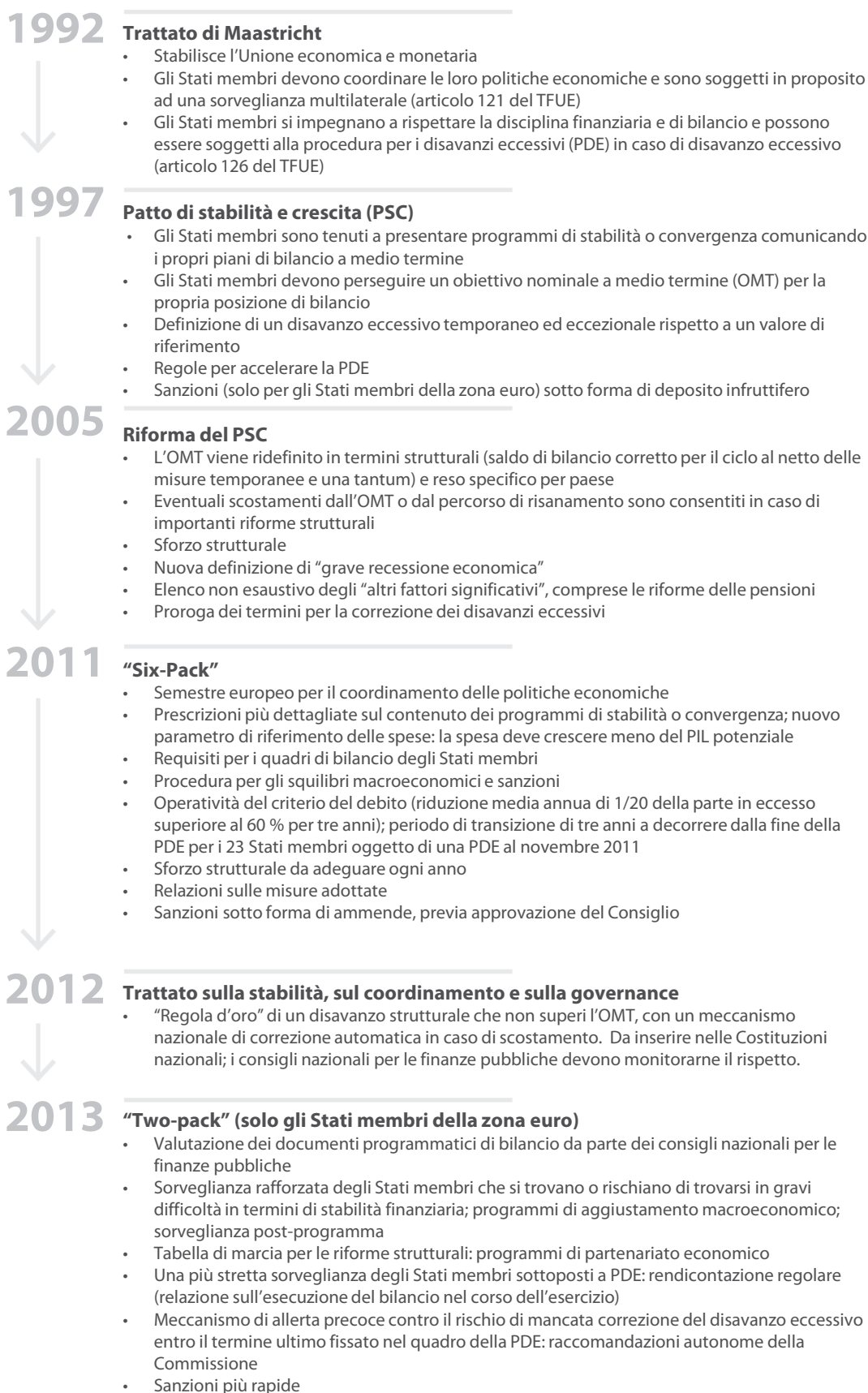
Relazione speciale 16/2020, “Il semestre europeo – Le raccomandazioni specifiche per paese affrontano questioni importanti, ma devono essere attuate meglio”

Relazione speciale 18/2021, “Sorveglianza attuata dalla Commissione sugli Stati membri che escono da un programma di aggiustamento macroeconomico: uno strumento adeguato che va ottimizzato”

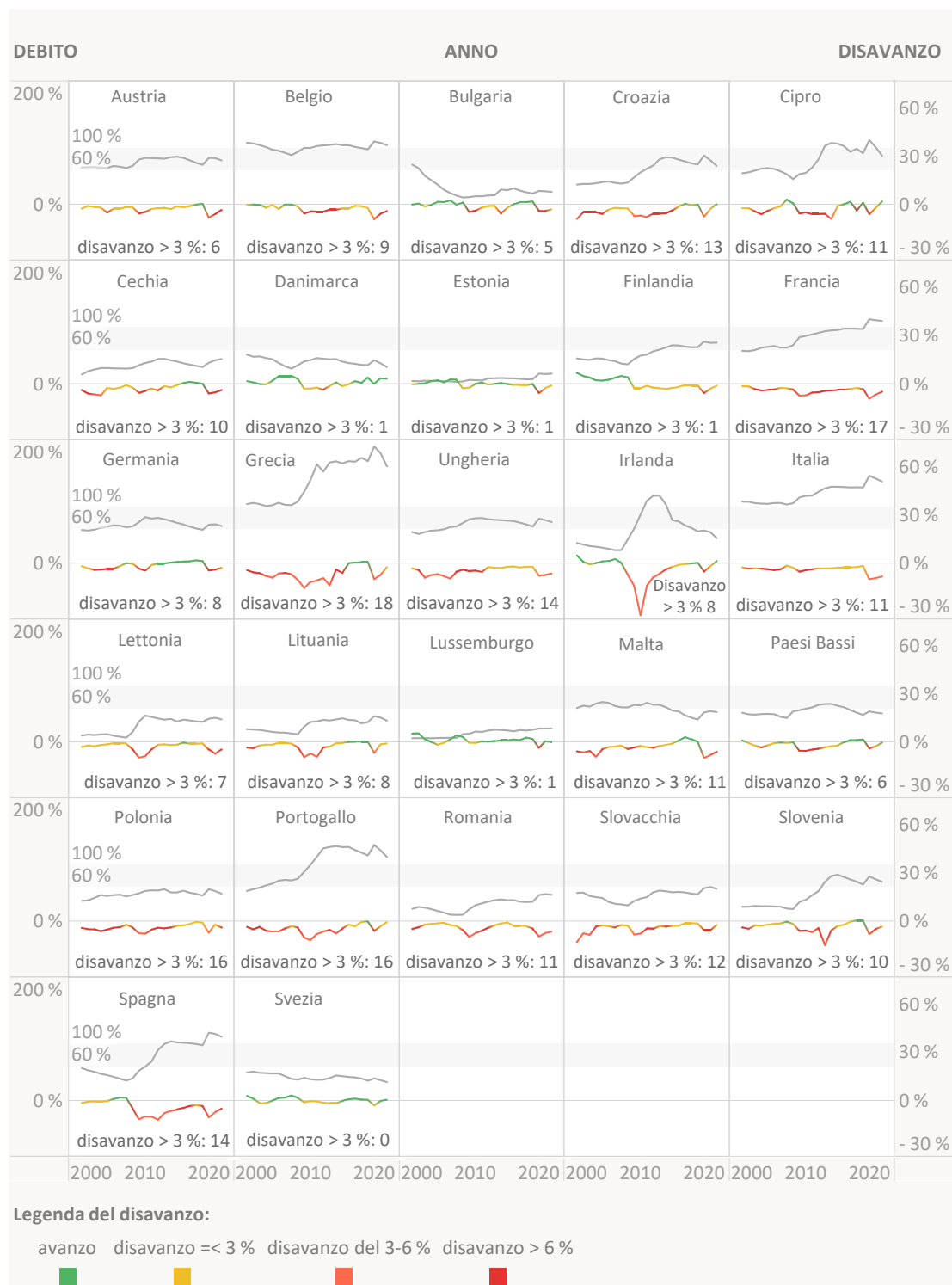
[Parere 04/2022](#) sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l’inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza e che modifica il regolamento (UE) 2021/1060, il regolamento (UE) 2021/2115, la direttiva 2003/87/CE e la decisione (UE) 2015/1814 [2022/0164 (COD)]

[Relazione speciale 21/2022](#), “Piani nazionali per la ripresa e la resilienza: la valutazione della Commissione – È adeguata nel complesso, ma l’attuazione rimane a rischio”

Allegato II – Evoluzione del quadro di governance economica dell'UE



Allegato III – Evoluzione dei rapporti disavanzo/PIL e debito/PIL dal 2000 al 2022



Nota: l'indicazione "disavanzo > 3%" è seguita dal numero di anni in cui il disavanzo ha superato il 3% del PIL.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della banca dati AMECO.

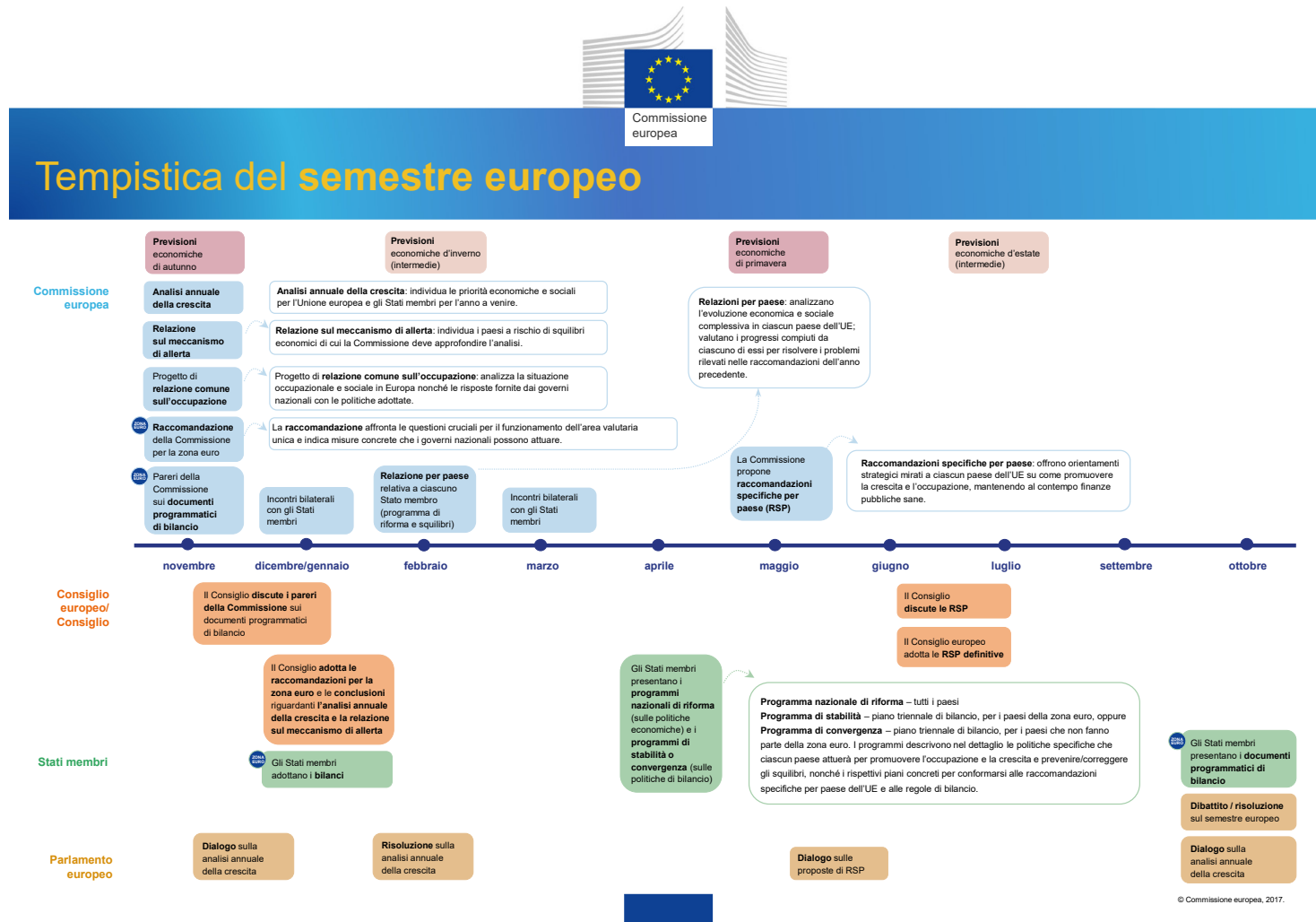
Allegato IV – Debito pubblico nel mondo

Debito pubblico nel mondo (percentuale del PIL, medie ponderate)

	2007	2008	2009	2010	Media 2011-2018	2019	2020	2021	Variazione 2007-2021	Variazione 2019-2021
Mondo	61,2	64,1	74,8	76,9	80,9	84,1	99,8	95,7	+ 34,5	+ 11,6
Economie avanzate	71,8	78,5	91,8	98,2	105,2	105,3	124,6	119,5	+ 47,7	+ 14,2
Zona euro	66,0	69,7	80,4	86,0	92,1	85,8	99,0	97,5	+ 31,5	+ 11,7
Stati Uniti	64,6	73,4	86,6	95,1	104,7	108,8	134,5	128,1	+ 63,5	+ 19,3
Regno Unito	43,0	50,7	64,6	75,7	85,2	84,8	103,6	103,8	+ 60,8	+ 19,0
Giappone	172,8	180,7	198,7	205,7	229,1	236,3	259,4	262,5	+ 89,7	+ 26,2
Economie di mercato emergenti	35,0	32,9	38,4	37,4	43,3	54,2	64,5	64,0	+ 29,0	+ 9,8
Cina	29,2	27,2	34,6	33,9	42,6	57,2	68,1	71,5	+ 42,3	+ 14,3
Paesi in via di sviluppo a basso reddito	29,2	27,3	29,6	28,0	34,8	42,9	48,6	48,7	+ 19,5	+ 5,8

Fonte: FMI, Global Debt Database, 2022.

Allegato V – Tempistica del semestre europeo



Fonte: Commissione europea; traduzione: Corte dei conti europea.

Allegato VI – Criticità rilevate nel quadro in vigore dai principali portatori di interessi

	<i>Fondo monetario internazionale</i>	<i>Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici</i>	<i>Meccanismo europeo di stabilità</i>	<i>Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche</i>
<i>Uso di variabili non osservabili</i>	L'uso di una variabile non osservabile come la stima del divario tra prodotto effettivo e prodotto potenziale richiede una significativa revisione ex post e può pertanto generare interventi errati (2021, pag. 1)	Il principale problema del saldo di bilancio corretto per il ciclo è l'uso di metodi di stima diversi che producono risultati differenti ed eventualmente previsioni soggette a errori che richiedono una profonda revisione (2021, pag. 39)	È difficile stimare il PIL potenziale e la crescita, dati necessari per calcolare il saldo strutturale; revisioni frequenti hanno pregiudicato la credibilità e la possibilità di imporre il rispetto della normativa (2021, pag. 7)	La misurazione del saldo strutturale dipende dalle stime del divario tra prodotto effettivo e prodotto potenziale, che per la maggior parte non sono riuscite a cogliere il surriscaldamento dell'economia nel periodo precedente la crisi finanziaria mondiale (2019, pag. 12)
<i>Eccessiva enfasi sul disavanzo rispetto al debito</i>	L'attuale quadro di bilancio, pur avendo contribuito alla disciplina di bilancio, non fornisce sufficienti incentivi a ridurre il debito in periodi relativamente favorevoli per ammortizzare gli shock nei periodi di congiuntura sfavorevole (2022, pag. 4)	La sostenibilità dovrebbe essere valutata in una prospettiva di più lungo periodo, mentre gli attuali assetti di bilancio europei tendono a essere determinati principalmente da obiettivi a più breve termine (2021, pag. 43)	Il nesso originario tra disavanzo e ancoraggio del debito non è più valido; il criterio del debito è divenuto operativo solo nel 2011; la procedura per i disavanzi eccessivi non è mai stata applicata in forza della regola del debito (2021, pagg. 9, 24)	Il ruolo di un valore del disavanzo pari al 3 % del PIL quale indicatore di una stabilizzazione del debito è diventato meno importante; dato il mutare del contesto economico, tale valore di riferimento di fatto non è più un vincolo per lo sviluppo del debito (2019, pag. 92)
<i>Debolezze delle istituzioni di bilancio indipendenti</i>	Le istituzioni di bilancio indipendenti aumentano la probabilità che le regole di bilancio siano rispettate, ma insieme ad altre riforme di seconda	Il grado di indipendenza varia da un'istituzione di bilancio all'altra; la gran parte di esse non forniscono i costi delle misure di bilancio a breve e medio termine	Le istituzioni di bilancio indipendenti non dispongono di mandati e risorse adeguati (2021, pag. 29)	Persiste il rischio che, anche quando un'istituzione di bilancio indipendente è in linea con le migliori pratiche, il suo ruolo possa essere indebolito dal governo (grado di

	Fondo monetario internazionale	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici	Meccanismo europeo di stabilità	Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche
	generazione hanno complicato il sistema normativo (2018, pag. 4)	(2021, pag. 46)		indipendenza, risorse, mandato) (2019, pag. 50)
Insufficiente titolarità nazionale	La scarsa attuazione a livello nazionale è il motivo principale dell'incapacità di contenere i rischi del debito (2022, pagg. 1, 10)	Vi sono scarsi elementi che attestino il rispetto di norme sempre più prescrittive a causa di un'insufficiente titolarità in proposito a livello politico nazionale e dei cittadini (2021, pagg. 43, 46)		Le sole norme di bilancio possono essere inefficaci nel correggere la distorsione degli interventi, in particolare quando manca nei paesi la titolarità del quadro di bilancio (2019, pag. 50)
Discrezionalità e poca trasparenza		Il monitoraggio degli squilibri di bilancio è troppo complesso e controverso; ne conseguono insoddisfazione tra gli Stati membri e un indebolimento della capacità di prevedere le dinamiche delle finanze pubbliche (2021, pag. 39)	Il ruolo sempre più politico della Commissione ha esposto le valutazioni a considerazioni e giudizi di carattere politico, mentre le discussioni tecniche hanno distolto l'attenzione dai principali nodi d'intervento (2021, pagg. 8, 9)	Scarsa trasparenza e rispetto della normativa a causa di un nesso debole o poco chiaro tra l'analisi economica, la procedura per gli squilibri macroeconomici e il semestre europeo (2019, pag. 54)
Manca di incentivi e scarsa applicazione delle norme	Continuo accumulo del debito dovuto alla mancata attuazione della normativa, all'attenzione rivolta ai bilanci a breve termine (annuali) e alla debole azione volta a far rispettare la normativa (2022, pagg. 4, 15)	A fronte di sanzioni inefficaci in un contesto altamente prescrittivo, mancano incentivi complementari che ricompensino il conseguimento degli obiettivi di bilancio (2021, pag. 46)	Le regole di bilancio hanno avuto un'efficacia limitata di fronte a esigenze di spesa più elevate e a deboli meccanismi di imposizione basati su pressioni tra pari (2021, pag. 6)	

	Fondo monetario internazionale	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici	Meccanismo europeo di stabilità	Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche
Sorveglianza eccessivamente complessa	Le norme attuali mirano a essere meno procicliche e più flessibili, ma sono troppo complesse e pertanto sono difficili da comunicare, monitorare, adempiere e far rispettare (2021, pag. 1)	Maggiore complessità dovuta alla proliferazione di vari obiettivi numerici, procedure, disposizioni di emergenza e indicatori di conformità (2021, pag. 39)	Il quadro di riferimento attuale è diventato estremamente complesso e più difficile da far funzionare, il che ne ha compromesso il rispetto e la credibilità (2021, pag. 2)	La complessità e l'opacità delle norme del patto di stabilità e crescita superano i benefici attesi (2019, pag. 18)
Carenze nei quadri di bilancio nazionali	I quadri di bilancio a medio termine non sono sufficientemente solidi e chiari nella loro articolazione per guidare la procedura di bilancio annuale (2022, pag. 17)	I quadri di bilancio nazionali a medio termine differiscono alquanto da un paese all'altro in termini di impegno politico, orizzonte di pianificazione, copertura e dettaglio, formulazione degli obiettivi quantificati e carattere vincolante (2021, pag. 45)		

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei seguenti testi: FMI, *Reforming the EU fiscal framework – strengthening the fiscal rules and institutions*, 2022; FMI, *Staff contribution to the European Commission review of the EU economic governance framework*, 2021; FMI, *Staff discussion note: Second-generation fiscal rules – balancing simplicity, flexibility, and enforceability*, 2018; OCSE, *Economic surveys for the euro area*, settembre 2021; MES, *EU fiscal rules: reform considerations*, ottobre 2021; Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche, *Annual report*, 2022; Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche, *Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation*, agosto 2019.

Abbreviazioni e acronimi

BCE: Banca centrale europea

FMI: Fondo monetario internazionale

IFI: istituzioni di bilancio indipendenti

MES: Meccanismo europeo di stabilità

NGEU: NextGenerationEU

OMT: obiettivo a medio termine

PDE: procedura per i disavanzi eccessivi

PIL: prodotto interno lordo

PSC: patto di stabilità e crescita

PSM: procedura per gli squilibri macroeconomici

RRF: *Recovery and Resilience Facility* (dispositivo per la ripresa e la resilienza)

RSP: raccomandazione specifica per paese

UEM: Unione economica e monetaria

Glossario

Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche: organismo consultivo della Commissione europea che è responsabile di valutare l'attuazione delle regole di bilancio dell'UE, proponendo modifiche del quadro di bilancio ed effettuando valutazioni economiche.

Debito pubblico: l'ammontare cumulato dei prestiti pubblici in essere.

Disavanzo di bilancio: situazione in cui la spesa pubblica supera le entrate in un esercizio finanziario.

Dispositivo per la ripresa e la resilienza: dispositivo di sostegno finanziario dell'UE volto a mitigare l'impatto economico e sociale della pandemia di COVID-19 e a stimolare la ripresa, promuovendo al contempo una trasformazione verde e digitale.

NextGenerationEU: pacchetto di finanziamenti che mira ad aiutare gli Stati membri dell'UE a superare l'impatto economico e sociale della pandemia di COVID-19.

Orientamento di bilancio: variazione annua del saldo primario strutturale di bilancio. Si tratta di una stima della direzione e della portata dell'impulso volontario indotto dalla politica di bilancio. Quando la variazione è positiva (negativa), l'orientamento di bilancio è considerato restrittivo (espansivo).

Patto di bilancio: capitolo del trattato intergovernativo sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria, in cui gli Stati membri dell'UE firmatari hanno convenuto di rafforzare la propria disciplina e gestione di bilancio.

Patto di stabilità e crescita: insieme di regole studiate per salvaguardare la stabilità finanziaria dell'UE facendo sì che gli Stati membri perseguano l'obiettivo di finanze pubbliche sane e coordinino le politiche di bilancio.

Piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine: documento in cui sono definiti gli impegni assunti da uno Stato membro in termini di bilancio, riforme e investimenti.

Piano di bilancio a medio termine: documento di pianificazione di bilancio a medio termine che comprende le proiezioni per ciascuna voce di spesa e di entrata importante per l'esercizio finanziario in corso e oltre.

Piano nazionale per la ripresa e la resilienza: documento che definisce le riforme e gli investimenti previsti da uno Stato membro nel quadro del dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Procedura per gli squilibri macroeconomici: meccanismo di sorveglianza volto a individuare, prevenire e correggere gli squilibri macroeconomici che incidono o potrebbero incidere sul corretto funzionamento dell'economia di uno Stato membro, della zona euro o dell'UE nel suo complesso.

Procedura per i disavanzi eccessivi: meccanismo correttivo applicato quando uno Stato membro dell'UE ha un disavanzo di bilancio superiore al 3 % del PIL e/o un debito pubblico superiore al 60 % del PIL.

Saldo strutturale di bilancio: saldo di bilancio corretto per la componente ciclica, le misure una tantum e altre misure temporanee.

Semestre europeo: ciclo annuale che fornisce un quadro per il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri dell'UE e per il monitoraggio dei progressi compiuti.

Six-Pack: pacchetto sulla governance economica dell'UE introdotto nel 2011 in risposta alla crisi finanziaria del 2008 e costituito da cinque regolamenti e una direttiva.

Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria: accordo intergovernativo tra gli Stati membri dell'UE, sulla base del **patto di stabilità e crescita**, teso a rafforzarne ulteriormente la disciplina di bilancio sulla scia della crisi del debito sovrano del 2010.

Two-Pack: pacchetto sulla governance economica dell'UE introdotto nel 2013 e costituito da due regolamenti che ampliano il **six-pack** e sono applicabili solo nella zona euro.

Unione economica e monetaria: unione degli Stati membri dell'UE che hanno adottato l'euro come moneta comune. Comporta il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio e una politica monetaria comune.

Équipe della Corte dei conti europea

La presente analisi è stata prodotta dalla Sezione di audit IV della Corte (“Regolamentazione dei mercati ed economia competitiva”), presieduta da Mihails Kozlovs, Membro della Corte. Lo svolgimento dell’incarico è stato diretto da François-Roger Cazala, Membro della Corte, coadiuvato da Dirk Pauwels, capo di Gabinetto, e Stéphanie Girard, attaché di Gabinetto; Juan Ignacio Gonzalez Bastero, primo manager; Giuseppe Diana, capoincarico; Stefano Sturaro, Athanasios Koustoulidis, Alexander Kleibrink ed Eduardo Muratori, auditor. Thomas Everett ha fornito assistenza linguistica.



François-Roger Cazala



Juan Ignacio
Gonzalez Bastero



Giuseppe Diana



Stefano Sturaro



Athanasios Koustoulidis



Alexander Kleibrink



Eduardo Muratori

DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2023

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo dei documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio, in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Ciò significa che, in linea generale, ne è consentito il riutilizzo, a condizione di citare la fonte in maniera appropriata e di indicare le eventuali modifiche. Chiunque riutilizzi materiale della Corte non deve distorcerne il significato o il messaggio originari. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Nel caso un contenuto specifico permetta di identificare privati cittadini, ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte, o includa lavori di terzi, occorre richiedere una autorizzazione aggiuntiva.

Ove concessa, tale autorizzazione annulla quella generale già menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

PDF	ISBN 978-92-849-1035-9	ISSN 2811-8235	doi: 10.2865/083416	QJ-AN-23-005-IT-N
-----	------------------------	----------------	---------------------	-------------------

Il quadro di governance economica dell'UE è il sistema di istituzioni e procedure create per coordinare le politiche economiche degli Stati membri, monitorare, prevenire e correggere gli andamenti economici tendenziali in grado di indebolire le economie nazionali o ripercuotersi negativamente sui paesi dell'UE, nonché scongiurare gli effetti di propagazione a livello economico. Negli anni, la Corte ha svolto audit approfonditi su tale quadro, ne ha illustrato le principali carenze e ha formulato raccomandazioni per affrontarle. Di recente la Commissione ha formulato al riguardo proposte di riforma che vanno nella giusta direzione, poiché rispondono ai principali nodi segnalati dalla Corte, ad esempio in tema di trasparenza e titolarità. Permangono, tuttavia, rischi e sfide in vari ambiti importanti; in particolare è necessario assicurare un risanamento tempestivo ed efficace delle finanze pubbliche che promuova la sostenibilità del debito.

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUSSEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto:

eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx

Sito Internet: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA