

Relazione speciale

## È raggiunto il principale obiettivo del braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita?

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE)



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA

## ÉQUIPE DI AUDIT

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione IV della Corte, competente per l'audit riguardante la regolamentazione dei mercati e l'economia competitiva. Neven Mates, decano di questa Sezione, è il Membro relatore. È stato coadiuvato da Georgios Karakatsanis, capo di Gabinetto; Marko Mrkalj, attaché; Zacharias Kolias, direttore; Jacques Sciberras, capoincarico; Albano Martins Dias da Silva, Isabel Quintela, Adrian Savin e Marion Schiefele, auditor; Aykut Efe, tirocinante.



*Da sinistra a destra:* Marion Schiefele, Albano Martins Dias da Silva, Jacques Sciberras, Georgios Karakatsanis, Neven Mates, Marko Mrkalj, Isabel Quintela, Adrian Savin, Zacharias Kolias.

## INDICE

	Paragrafo
Abbreviazioni e acronimi	
Glossario	
Sintesi	I - XVI
Introduzione	1 - 14
Il braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita	1 - 4
Estensione e approccio dell'audit	5 - 14
Osservazioni	15 - 126
Parte I — Il regolamento stabiliva un ritmo adeguato per il conseguimento degli OMT, ma includeva disposizioni ambigue	15 - 24
Parte II — La Commissione si è ampiamente avvalsa del potere discrezionale concesso, senza però concentrarsi sull'obiettivo principale	25 - 75
I requisiti di aggiustamento di bilancio corretti per il ciclo, combinati con il margine di deviazione ed il margine di discrezionalità, non consentono di raggiungere il tasso di riferimento fissato per l'aggiustamento	25 - 36
L'applicazione della flessibilità da parte della Commissione, sulla quale ha raggiunto successivamente un accordo con gli Stati membri, determina lunghi ritardi nel conseguimento degli OMT e consente un aumento della spesa non collegata a tali obiettivi	37 - 61
L'effetto cumulato delle clausole e il margine di deviazione significativa impediscono il conseguimento dell'OMT in un tempo ragionevole	62 - 70
Valore informativo delle proiezioni sugli anni più remoti nei PSCo	71 - 75
Parte III — I progressi nel conseguimento degli OMT hanno subito una battuta d'arresto non appena le pressioni del mercato si sono attenuate e diversi paesi indebitati non sono sulla giusta via per raggiungere gli OMT in tempi ragionevoli	76 - 99
Mediamente nessun progresso nel conseguimento degli OMT negli ultimi anni	76 - 83
Risultati particolarmente deboli negli Stati membri con debito più elevato	84 - 94

Performance non uniforme negli Stati membri con livelli di debito tra il 70 % e il 90 % nel periodo 2014-2018	95 - 96
Un netto peggioramento in due Stati membri con bassi livelli di debito	97 - 98
Squilibrio tra considerazioni di sostenibilità e considerazioni cicliche	99
Parte IV – La Commissione potrebbe migliorare alcuni aspetti tecnici delle valutazioni	100 - 117
Tendenza della Commissione a fornire previsioni ottimistiche relative alla crescita reale del PIL e agli investimenti per l'anno $t$ e $t+1$	100 - 103
Valutazione delle informazioni incluse nei PSCo	104 - 105
Il livello di deviazione comunicato dalla Commissione è corretto, ma confuso	106
Verifica tecnica svolta dalla Corte sui casi in cui non erano stati individuati problemi di rilievo	107 - 117
Parte V – Le raccomandazioni specifiche per paese riflettono le conclusioni delle valutazioni sottostanti, ma devono essere più chiare	118 - 126
Le raccomandazioni specifiche per paese riflettono i risultati delle valutazioni eseguite, ma potrebbero rivelarsi meno pertinenti se le condizioni cambiano	118 - 120
La formulazione delle RSP pubblicate nel 2017 è diventata meno chiara e attuabile	121 - 125
La Commissione monitora sufficientemente l'attuazione delle RSP in materia di bilancio	126
Conclusioni e raccomandazioni	127 - 146
Il principale obiettivo del braccio preventivo non è stato raggiunto	127 - 136
La Commissione dovrebbe affrontare la questione delle deviazioni cumulate e dei parametri della matrice degli aggiustamenti richiesti	137
Le clausole di flessibilità dovrebbero essere riformate per svolgere il ruolo originariamente riconosciuto dal regolamento	138 - 141
I requisiti di aggiustamenti previsti dal braccio correttivo e dal braccio preventivo dovrebbero essere sincronizzati e le procedure di passaggio alla fase successiva dovrebbero essere utilizzate in modo più efficace	142
Migliorare la qualità delle informazioni richieste nei programmi di stabilità e convergenza e nelle relazioni di valutazione della Commissione	143

Rivedere l'utilizzo delle serie storiche e del congelamento dei dati 144 - 145

Migliorare la chiarezza delle spiegazioni fornite nelle raccomandazioni  
specifiche per paese 146

Allegato I – Selezione degli Stati membri per il campione di audit

Allegato IV – Risultati relativi agli Stati membri del campione di audit

Risposte della Commissione

**ABBREVIAZIONI E ACRONIMI**

AMECO	Banca dati macroeconomica annuale delle DG ECFIN
BCE	Banca centrale europea
CC	Codice di condotta
CEF	Comitato economico e finanziario
Corte	Corte dei conti europea
DG ECFIN	Direzione generale degli Affari economici e finanziari
DPB	Documento programmatico di bilancio
EB	Parametro di riferimento per la spesa
ECOFIN	Consiglio “Economia e finanza”
FMI	Fondo monetario internazionale
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OG	<i>Output gap</i> (scarto dal PIL potenziale)
OMT	Obiettivo a medio termine
PDE	Procedura per i disavanzi eccessivi
PIL	Prodotto interno lordo
PP	Punti percentuali
PSC	Patto di stabilità e crescita
PSCo	Programmi di stabilità e convergenza
RSP	Raccomandazione specifica per paese
SB	Saldo strutturale
SEC	Sistema europeo di conti economici integrati
SM	Stato membro o Stati membri
SPB	Saldo primario strutturale

SWD	Documento di lavoro dei servizi della Commissione
TSCG	Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria
UE	Unione europea

## GLOSSARIO

**Braccio correttivo del Patto di stabilità e crescita:** ufficialmente noto come “procedura per i disavanzi eccessivi” (PDE), è un meccanismo che viene attivato nei confronti di uno Stato membro in caso di superamento dei valori di riferimento per il disavanzo e il debito.

**Codice di condotta:** documento d’indirizzo contenente linee guida per l’attuazione del Patto di stabilità e crescita e sul formato e il contenuto dei programmi di stabilità e convergenza.

**Comitato economico e finanziario:** denominato in precedenza “Comitato monetario”, il CEF è oggi un comitato del Consiglio dell’Unione europea, istituito dall’articolo 134 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea. Il suo compito principale è quello di preparare e dibattere le decisioni del Consiglio “Economia e finanza” (ECOFIN) relative a questioni economiche e finanziarie.

**Comitato europeo per le finanze pubbliche:** organismo consultivo indipendente che coadiuva la Commissione, istituito nel 2015. Compito principale del comitato è la valutazione dell’attuazione delle norme di bilancio dell’UE.

**Debito pubblico:** cfr. debito delle *amministrazioni pubbliche*.

**Debito pubblico:** debito lordo complessivo al valore nominale in essere a fine esercizio del settore delle “amministrazioni pubbliche” di cui al SEC 95 e SEC 2010.

**Documenti programmatici di bilancio:** documenti che gli Stati membri della zona euro sono tenuti a presentare alla Commissione entro il 15 ottobre di ogni anno, in virtù delle norme sulla governance economica europea, al fine di consentire il coordinamento delle rispettive politiche di bilancio.

**Matrice degli aggiustamenti richiesti: tabella** che stabilisce lo sforzo di bilancio su base annua richiesto agli Stati membri in relazione al ciclo economico, tenendo conto delle necessità di risanamento dei conti pubblici del paese, incluso il livello del debito pubblico. La Commissione ha usato in un primo tempo internamente una versione della matrice e successivamente, nel gennaio 2015, ne ha pubblicato una versione rivista che è stata

approvata dal Consiglio ECOFIN il 12 febbraio 2016 nella “posizione comune sulla flessibilità nel PSC”.

**Meccanismo di cambio europeo 2 (ERM II):** il meccanismo di cambio europeo (ERM) è stato istituito nell'intento di stabilizzare i tassi di cambio e di contribuire a rendere l'Europa un'area di stabilità monetaria prima dell'introduzione della moneta unica, l'euro. Dopo l'introduzione dell'euro il 1° gennaio 1999, l'ERM originario è stato sostituito dall'ERM II all'inizio della terza fase dell'Unione economica e monetaria (UEM). Questa è iniziata con la fissazione irrevocabile e definitiva dei tassi di cambio, il trasferimento delle competenze monetarie alla Banca centrale europea e l'introduzione dell'euro come moneta unica. L'ERM II fornisce un assetto per la cooperazione nelle politiche del cambio tra l'Eurosistema (sistema delle banche centrali della zona euro) e gli Stati membri dell'Unione europea che si stanno preparando ad adottare l'euro.

**Misure temporanee e una tantum:** operazioni delle amministrazioni pubbliche aventi un'incidenza di bilancio temporanea che non comporta un cambiamento duraturo della situazione di bilancio. Cfr. anche “saldo strutturale (di bilancio)”.

**Modello QUEST:** modello macroeconomico globale usato dalla direzione generale degli Affari economici e finanziari (DG ECFIN) a fini di analisi e ricerca in materia di politica macroeconomica.

**Obiettivo di bilancio a medio termine:** livello di saldo strutturale verso cui ciascuno Stato membro dovrebbe convergere. Per la maggior parte degli Stati membri corrisponde a -1 % del prodotto interno lordo (PIL) e per gli Stati membri della zona euro è un po' più restrittivo, -0,5 % del PIL, a meno che questi non abbiano un basso rapporto debito/PIL. Il livello di ciascuno Stato membro è stabilito sulla base di diversi rischi specifici per paese in materia di bilancio.

**Output gap (scarto dal PIL potenziale):** differenza tra il prodotto effettivo (ossia il PIL) e il prodotto potenziale stimato in un dato momento.

**Parametro di riferimento per la spesa:** parametro finalizzato a contenere il tasso di incremento netto della spesa delle pubbliche amministrazioni al di sotto o al livello di quello

della crescita economica potenziale a medio termine del paese, in base alla situazione del paese rispetto agli obiettivi di bilancio a medio termine (OMT). In riferimento a tale parametro, incrementi della spesa che vanno oltre il tasso di crescita economica potenziale a medio termine del paese richiedono l'adozione di misure discrezionali aggiuntive sul fronte delle entrate. Il parametro di riferimento per la spesa è complementare all'OMT, in quanto mira a portare l'incremento netto della spesa su un percorso sostenibile e a contribuire così a progredire verso il conseguimento o a mantenere l'OMT.

**Patto di bilancio:** capitolo dedicato al bilancio del trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria.

**Patto di stabilità e crescita:** accordo vincolante per tutti gli Stati membri dell'UE sin dal 1997 (riformato nel 2005 e nel 2011) sull'attuazione delle disposizioni del trattato di Maastricht che riguardano la sostenibilità delle politiche di bilancio degli Stati membri, essenzialmente tramite il mantenimento del disavanzo e del debito pubblici su livelli accettabili.

**PIL potenziale:** il livello di PIL che una economia può raggiungere in un determinato anno e che è coerente con un tasso di inflazione stabile. Se il prodotto effettivo supera il suo livello potenziale, sorgeranno vincoli di capacità e aumenteranno le pressioni inflazionistiche. Se il prodotto scende al di sotto del livello potenziale, le risorse rimangono inattive e le pressioni inflazionistiche si riducono. Il livello e la crescita del prodotto potenziale sono continuamente sottoposti a nuove stime, il che potrebbe condurre a revisioni ex post dei valori stimati. Ai fini del braccio preventivo, le stime del prodotto potenziale sono formulate dalla Commissione sulla base di una metodologia concordata a livello dell'UE (per maggiori informazioni su tale metodologia, si veda "*The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps*", European Economy, Economic Papers No. 535, novembre 2014).

**Procedura per deviazione significativa:** la Commissione può attivare una procedura per deviazione significativa quando viene rilevata una deviazione rilevante del saldo strutturale e della spesa rispetto al percorso di aggiustamento. Nell'ambito di tale procedura, lo Stato membro è tenuto ad attuare misure per correggere la deviazione.

**Procedura per i disavanzi eccessivi:** procedura che il Consiglio avvia su raccomandazione della Commissione europea nei confronti di uno Stato membro dell'Unione europea che supera i massimali per il disavanzo di bilancio imposti dal Patto di stabilità e crescita dell'UE. La procedura prevede diverse fasi, potenzialmente culminanti in sanzioni, per incoraggiare uno Stato membro a tenere sotto controllo il disavanzo di bilancio, ed è un obbligo finalizzato al corretto funzionamento dell'Unione economica e monetaria.

**Programma di stabilità e convergenza:** documento prodotto con cadenza annuale dagli Stati membri che espone le politiche e le misure adottate dallo Stato membro per attuare politiche di bilancio sostenibili, mantenere la posizione di bilancio su livelli pari o superiori agli obiettivi a medio termine o progredire verso il conseguimento dell'OMT, realizzando al tempo stesso sforzi adeguati di riduzione del debito al fine di rispettare il criterio del debito e il valore di riferimento del 60 % stabilito dal trattato.

**Raccomandazioni specifiche per paese:** orientamenti strategici annuali della Commissione destinati agli Stati membri su come mantenere finanze pubbliche sane. La Commissione le sottopone all'approvazione del Consiglio in luglio nel quadro del Semestre europeo.

**Saldo (disavanzo) di bilancio del settore delle amministrazioni pubbliche:** la differenza fra le entrate e le spese del settore delle amministrazioni pubbliche. Se negativo, è in genere denominato "disavanzo" o "deficit". Noto anche come "saldo nominale"/ "disavanzo nominale".

**Saldo strutturale (di bilancio):** saldo di bilancio effettivo al netto della componente ciclica e delle misure una tantum e delle altre misure temporanee. Il saldo strutturale fornisce una misura della tendenza di fondo del saldo di bilancio (cfr. anche saldo/disavanzo di bilancio del settore delle amministrazioni pubbliche).

**Saldo/disavanzo primario:** saldo/disavanzo pubblico aumentato/ridotto dei pagamenti per interessi.

Sebbene il SEC sia sostanzialmente coerente con le definizioni, le classificazioni e le norme contabili applicate dal sistema equivalente delle Nazioni Unite, include anche alcune caratteristiche specifiche che sono maggiormente in linea con le pratiche dell'UE.

**SEC (SEC 95 e SEC 2010):** il sistema europeo dei conti nazionali e regionali è il quadro contabile UE compatibile a livello internazionale per la descrizione dettagliata e sistematica delle economie degli Stati Membri e delle regioni dell'UE. Per la maggior parte del periodo cui si riferisce l'audit, il sistema in vigore era il SEC 95, che nel settembre 2014 è stato aggiornato al SEC 2010 per riflettere gli sviluppi nel campo della misurazione delle economie moderne, i progressi nell'ambito della ricerca metodologica e le esigenze degli utenti.

**Semestre europeo:** ciclo annuale dell'UE per il coordinamento delle politiche economiche. Il semestre europeo riguarda le politiche di bilancio stabilite dal Patto di stabilità e crescita, la prevenzione degli squilibri macroeconomici eccessivi (nel quadro della procedura per gli squilibri macroeconomici) e le riforme strutturali nel contesto della strategia Europa 2020. Dà luogo a raccomandazioni specifiche per paese rivolte agli Stati membri.

**Serie storica:** insieme di dati stimati e previsti relativi a diversi esercizi in un dato momento. Col passar del tempo, le previsioni relative a un esercizio (ad esempio, il 2018) cambiano, sono cioè diverse nelle diverse raccolte di dati (ad esempio, nelle proiezioni del 2014, 2015, 2016 ecc.).

**Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria:** trattato intergovernativo approvato in occasione del vertice dell'UE del 30 gennaio 2012 e firmato il 2 marzo dai capi di Stato e di governo di tutti i paesi dell'UE, ad eccezione del Regno Unito e della Repubblica ceca. Comprende disposizioni intese a favorire il coordinamento delle politiche economiche e la convergenza e un capitolo specifico, il Patto di bilancio, per rafforzare il quadro di governance della zona euro.

## **SINTESI**

### ***Il principale obiettivo del braccio preventivo verrà raggiunto?***

I. Il braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita (PSC) è stato introdotto per rafforzare la disciplina di bilancio negli Stati membri. La principale ragione per cui l'Unione europea intende salvaguardare la disciplina e la stabilità sta nel fatto che una crisi di bilancio in uno degli Stati membri potrebbe ripercuotersi sugli altri.

II. Il regolamento sul braccio preventivo del 1997 (n. 1466/97), dopo le modifiche del 2005 e 2011, impone ora agli Stati membri di far progredire i saldi strutturali, ossia i saldi nominali corretti per fattori ciclici e misure una tantum, verso gli obiettivi specifici per paese denominati "obiettivi a medio termine" (OMT) che, per la maggior parte dei paesi sono fissati tra lo 0,5 % e -1 % del prodotto interno lordo (PIL). Ciò dovrebbe impedire ai disavanzi nominali degli Stati membri di superare il tetto del 3 % del PIL stabilito dal trattato. Aspetto più importante, dovrebbe anche garantire, entro un tempo ragionevole, la convergenza del rapporto debito/PIL dei paesi fortemente indebitati verso il limite del 60 % stabilito dal trattato.

### ***Cosa è stato controllato dalla Corte***

III. La Corte ha verificato se la Commissione europea abbia utilizzato i poteri conferiti dal regolamento per provvedere all'adeguata attuazione del braccio preventivo. Ha affrontato inoltre la questione dell'interazione tra il braccio preventivo ed il braccio correttivo del PSC, nella misura in cui essa incide sul primo. L'entità controllata è stata la Commissione.

### ***Cosa è stato riscontrato***

IV. Il regolamento ha fissato un parametro ragionevole per la convergenza annuale verso l'OMT a 0,5 punti percentuali di PIL all'anno. Ha consentito però scostamenti rispetto a tale parametro ed autorizzato la Commissione a concedere diverse clausole di flessibilità. L'efficacia del braccio preventivo dipende quindi molto dal modo in cui la Commissione vi dà attuazione (***parte I***).

V. Le modalità di attuazione decise della Commissione e le sue decisioni operative non garantiscono il conseguimento del principale obiettivo del regolamento, ossia la convergenza degli Stati membri verso gli OMT in un tempo ragionevole. (Alcune delle principali modalità di attuazione, una volta annunciate dalla Commissione, sono state poi approvate dal Consiglio).

VI. Le modalità di attuazione della flessibilità erano state introdotte con le modifiche apportate al regolamento nel 2005, ma sono divenute operative ufficialmente solo nel 2015 quando, a seguito della grande recessione, sono tornate di attualità. Anche se una certa flessibilità era, in linea di principio, giustificata in periodi di crisi, le disposizioni specifiche non prevedevano limiti di tempo e, soprattutto quando adottate in una congiuntura più normale, si sono di fatto rivelate eccessive nella pratica. Inoltre, le norme stabilite dalla Commissione non distinguono sufficientemente tra gli Stati membri con alti livelli di debito e gli altri. Invece di rendere il quadro normativo più restrittivo con l'avanzare della ripresa, la Commissione lo ha ulteriormente allentato nel 2017 introducendo il nuovo "margine di discrezionalità".

VII. La tolleranza concessa in caso di riforme strutturali non è più collegata ai costi effettivi della riforma per il bilancio, ma è usata come "strumento incentivante". Tutte le tolleranze concesse (eccetto quelle connesse alla riforma del sistema pensionistico) aumentano la spesa non solo nell'esercizio specifico in cui sono concesse, ma anche negli esercizi successivi. L'effetto cumulato di tutte queste tolleranze ha determinato ritardi pluriennali rispetto agli efficaci termini stabiliti per il conseguimento degli OMT (*parte II*).

VIII. La credibilità del braccio preventivo è stata ulteriormente minata dagli sviluppi relativi al braccio correttivo. La Commissione ritiene che gli obblighi previsti dal braccio correttivo possano essere rispettati in toto semplicemente grazie alla ripresa ciclica, compito agevolato anche dalla pratica adottata dalla commissione stessa di proporre al Consiglio la concessione di proroghe pluriennali per l'uscita dalle procedure per i disavanzi eccessivi (PDE). Di conseguenza, gli Stati membri soggetti ad una PDE non sono tenuti ad attuare gli aggiustamenti richiesti per il miglioramento dei saldi strutturali che avrebbero dovuto invece attuare se fossero stati soggetti alle disposizioni del braccio preventivo.

IX. Particolarmente preoccupante è il fatto che il quadro indebolito del PSC non è in grado di garantire progressi nel conseguimento degli OMT in molti Stati membri fortemente indebitati. Nel periodo di ripresa ed espansione 2014-2018, i saldi strutturali di tali paesi hanno deviato rispetto agli OMT oppure vi si sono avvicinati a un ritmo talmente lento che è lungi dal garantire un miglioramento sostanziale prima della prossima contrazione economica. Benché il quadro indebolito non stia attualmente assicurando progressi nel conseguimento degli OMT, la Commissione ha deciso che la conformità alle norme è essenziale per giustificare una mancata attivazione della PDE basata sul debito (**parte III**).

X. A livello tecnico, la Corte ha rilevato debolezze e carenze informative nei programmi di stabilità e convergenza (PSCo) presentati dagli Stati membri che non sono segnalate nei documenti di lavoro dei servizi della Commissione (SWD). Inoltre, la Commissione non spiega chiaramente le differenze tra le sue ipotesi e quelle degli Stati membri in relazione alle misure di bilancio incluse nelle rispettive previsioni. In aggiunta, la metodologia usata nelle sue valutazioni non è sempre in linea con le disposizioni del regolamento e potrebbe ritardare gli avvertimenti preventivi (**parte IV**).

XI. Infine, la Corte ha rilevato che le raccomandazioni specifiche per paese (RSP) adottate dal Consiglio sono basate sulle raccomandazioni della Commissione e riflettono le conclusioni delle valutazioni tecniche sottostanti. Tuttavia, non motivano a sufficienza gli aggiustamenti raccomandati, né i rischi che il mancato rispetto degli obblighi da parte degli Stati membri comporta (**parte V**).

### ***Raccomandazioni della Corte***

XII. Il quadro di riferimento deve essere inasprito nelle sue componenti importanti in modo coordinato. Innanzitutto la Commissione dovrebbe risolvere la questione delle persistenti deviazioni cumulate rispetto all'aggiustamento richiesto, mediante l'introduzione di rettifiche ex post, ossia di requisiti aggiuntivi per gli esercizi successivi. In secondo luogo, la Commissione dovrebbe rivedere i parametri della tabella che stabilisce gli aggiustamenti richiesti (la cosiddetta "matrice"), in modo da consentire il conseguimento degli OMT in un periodo di tempo ragionevole. Per gli Stati membri fortemente indebitati si dovrebbero

fissare requisiti più restrittivi. In terzo luogo, le clausole di flessibilità dovrebbero riguardare solo i costi diretti relativi alle riforme e eventi inconsueti in un particolare anno.

XIII. La Corte ritiene che questi cambiamenti possano essere attuati con il quadro giuridico attuale.

XIV. La Commissione dovrebbe esaminare modalità, nell'ambito del quadro giuridico, per garantire che il livello degli aggiustamenti strutturali richiesto nell'ambito del braccio preventivo sia assicurato dagli Stati membri anche nell'ambito del braccio correttivo.

XV. Il codice di condotta dovrebbe essere aggiornato per migliorare la qualità delle informazioni richieste nei PSCo riguardo alle misure di bilancio pianificate. I documenti della Commissione dovrebbero esporre tutte le differenze tra le previsioni e presentare le conclusioni delle valutazioni in base ai criteri stabiliti dal regolamento. Gli indicatori utilizzati dovrebbero inoltre segnalare il più precocemente possibile un deterioramento, invece che essere basati sui dati più favorevoli tratti da un mix di serie storiche.

XVI. Le RSP dovrebbero illustrare chiaramente ed esplicitamente nel dispositivo gli aggiustamenti richiesti e i considerando dovrebbero spiegare chiaramente la motivazione di questi aggiustamenti ed i rischi in caso di inadempienza.

## INTRODUZIONE

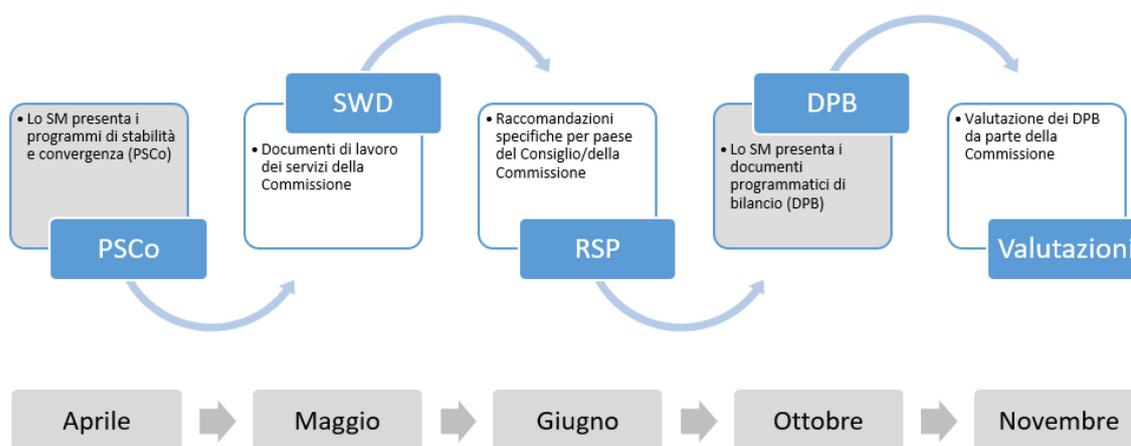
### *Il braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita*

1. Il Patto di stabilità e crescita (PSC) ha istituito un sistema di sorveglianza multilaterale sulle politiche di bilancio degli Stati membri. Tale sistema è attuato dalla Commissione europea e dal Consiglio dell'Unione europea con l'obiettivo di assicurare la disciplina di bilancio negli Stati membri. La sorveglianza è basata sull'idea che le politiche di bilancio di un paese possono incidere negativamente sugli altri. Tale fenomeno è particolarmente pronunciato nelle unioni monetarie. Il PSC prevede un braccio preventivo ed un braccio correttivo<sup>1</sup>.
2. La sorveglianza è coordinata nell'ambito del processo del semestre europeo, che prevede che gli Stati membri presentino i rispettivi programmi di stabilità e di convergenza (PSCo) in primavera. I PSCo sono poi sottoposti alla valutazione della Commissione ed i risultati di tali valutazioni sono pubblicati in documenti di lavoro dei servizi della Commissione (SWD). Il Consiglio, sulla base delle raccomandazioni della Commissione, formula raccomandazioni specifiche per paese (RSP) nel giugno di ogni anno. Gli Stati membri della zona euro sono tenuti inoltre a presentare i documenti programmatici di bilancio (DPB) in ottobre, che sono valutati dalla Commissione in novembre (cfr. ***figura 1***).

---

<sup>1</sup> Il PSC è basato sugli articoli 121 e 126 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e sul protocollo n. 123 ad esso allegato, mentre l'articolo 136 è la base giuridica delle misure specifiche per gli Stati membri della zona euro. Il "braccio preventivo" è stato istituito dal regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997 (modificato successivamente nel 2005 e 2011).

**Figura 1 – Semestre europeo: tappe fondamentali del processo di sorveglianza nell’ambito del braccio preventivo**



Fonte: Corte dei conti europea.

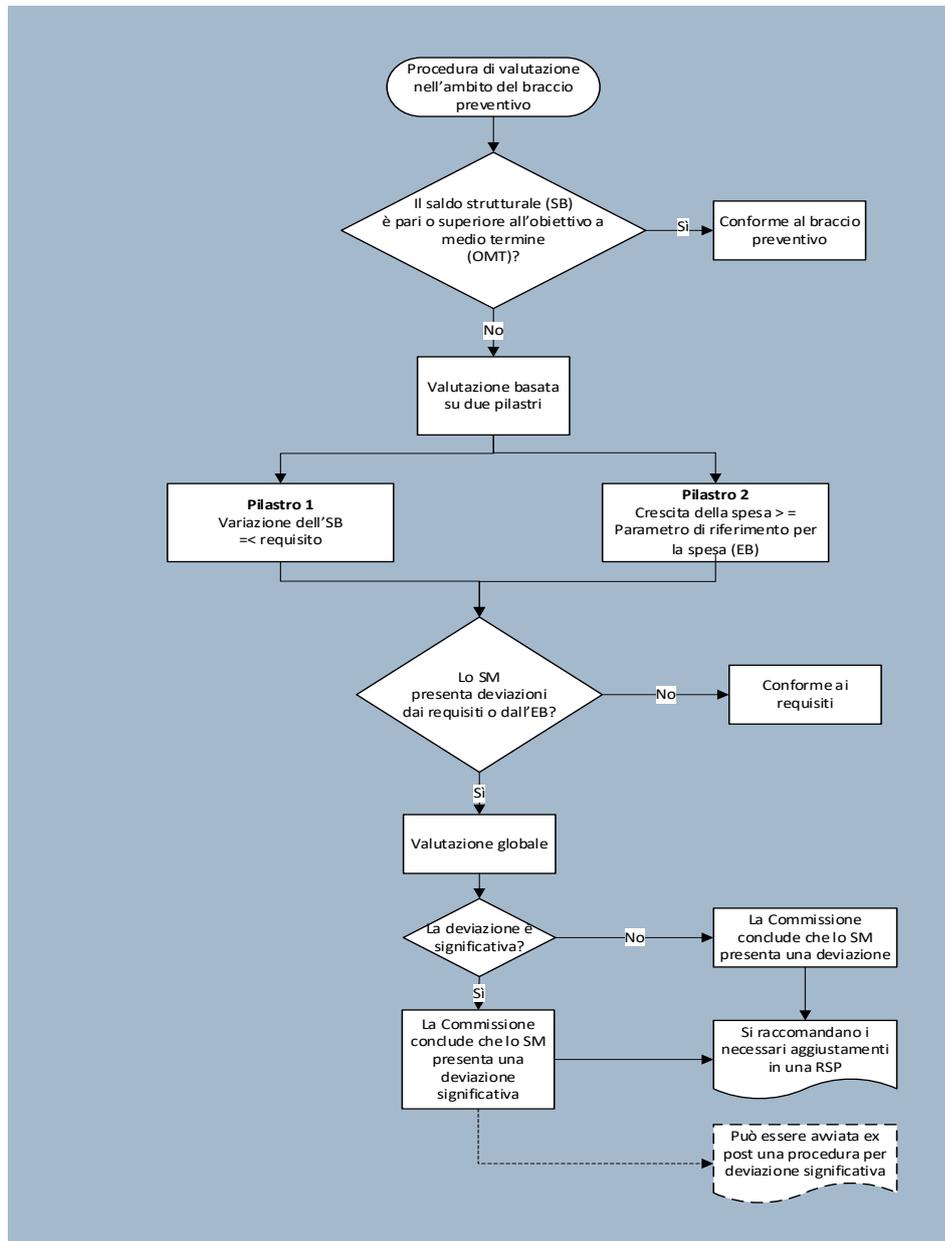
3. Il principale obiettivo del braccio preventivo, come disposto dal regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, era che gli Stati membri convergessero rapidamente verso posizioni di bilancio prossime al pareggio o in avanzo, il che avrebbe consentito loro di affrontare le normali fluttuazioni cicliche mantenendo il disavanzo nominale entro il limite del 3 %<sup>2</sup>. Nel 2005, l’obiettivo di bilancio di ciascuno Stato membro è stato rivisto in termini di saldo strutturale (SB)<sup>3</sup> che doveva convergere verso il rispettivo obiettivo a medio termine specifico per paese (OMT). Ai sensi del regolamento, un OMT non può essere inferiore a -1 % del prodotto interno lordo (PIL) per gli Stati membri della zona euro e per quelli facenti parte del meccanismo di cambio europeo 2 (ERM II). I firmatari del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance si sono impegnati a conseguire OMT pari ad almeno 0,5 % del PIL – a meno che il loro livello di indebitamento sia inferiore al 60 % del PIL; in tal caso il

<sup>2</sup> Un superamento di tale limite farebbe scattare una procedura per i disavanzi eccessivi (il braccio correttivo del PSC).

<sup>3</sup> Il saldo di bilancio e il disavanzo di bilancio sono uguali in valore assoluto, ma hanno segno opposto. Il disavanzo del 3 % è pari al saldo del - 3 %.

limite rimane a  $-1\%$ <sup>4</sup>. La **figura 2** illustra le tappe fondamentali del braccio preventivo previste dall'attuale quadro normativo.

**Figura 2** – Norme che disciplinano il braccio preventivo



Fonte: Corte dei conti europea.

<sup>4</sup> 22 dei 25 firmatari del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance sono formalmente vincolati dal Patto di bilancio (i 19 Stati membri della zona euro più Bulgaria, Danimarca e Romania).

4. Con il rallentamento della crescita economica dell'UE dal 2007 e l'impennata del rapporto debito/PIL in molti Stati membri, il braccio preventivo ha assunto una importanza crescente che va al di là della necessità di creare i margini di bilancio per il funzionamento degli stabilizzatori automatici e per una politica di bilancio anticiclica discrezionale<sup>5</sup>. La rapida convergenza verso gli OMT è diventata fondamentale per la riduzione di rapporti debito/PIL eccessivi. Anche negli Stati membri maggiormente indebitati, il conseguimento degli OMT imprimerebbe rapidamente un andamento discendente al rapporto debito /PIL. Per tale ragione, la Commissione ha riconosciuto che il rispetto del braccio preventivo è un requisito essenziale per evitare l'attivazione della procedura per i disavanzi eccessivi (PDE) basata sul debito<sup>6</sup>.

#### ***Estensione e approccio dell'audit***

5. Il principale quesito di audit mirava a stabilire se la Commissione avesse coordinato efficacemente le politiche di bilancio degli Stati membri necessarie per conseguire gli obiettivi del braccio preventivo del PSC, nell'ambito delle competenze che le sono state attribuite per il semestre europeo.

6. Nello specifico, la Corte ha esaminato:

- a) la chiarezza degli obiettivi e delle condizioni stabiliti dal regolamento (CE) n. 1466/97 per far sì che gli Stati membri con disavanzi e/o elevati livelli di debito (superiori al 60 % del PIL) progredissero rapidamente verso i rispettivi OMT (***parte I***);

---

<sup>5</sup> La politica di bilancio funge da stabilizzatore automatico quando lascia aumentare il disavanzo nominale in un periodo di recessione, senza attuare misure aggiuntive che aggraverebbero il disavanzo strutturale. In un periodo di espansione, consente una riduzione del disavanzo nominale in modo analogo.

In una politica di bilancio anticiclica discrezionale sono adottate misure aggiuntive per stimolare l'economia in un periodo di recessione. Ciò determina un aumento del disavanzo strutturale (ossia un calo del saldo strutturale). In un periodo di espansione, una politica di bilancio anticiclica cercherebbe di raffreddare l'economia e ridurre il disavanzo strutturale (ossia, migliorare il saldo strutturale). L'opposto si ha con una politica prociclica.

<sup>6</sup> Si veda, ad esempio, la "Relazione elaborata a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del trattato" sull'Italia, Commissione 2016, Bruxelles, COM(2017) 106 *final* del 22.2.2017.

- b) se l'attuazione del regolamento da parte della Commissione sia conforme alle norme e se le decisioni operative siano efficaci in relazione alle norme del braccio preventivo (parte II);
- c) il tasso di avanzamento complessivo, in particolare per gli Stati membri con debito elevato, verso i rispettivi OMT (parte III);
- d) il lavoro svolto dalla Commissione per far sì che venissero presentati PSCo completi ed adeguati, e per valutare la plausibilità e la conformità di questi ai regolamenti e al codice di condotta del PSC, nonché la qualità dei documenti di lavoro dei servizi della Commissione (SWD) e di altre valutazioni relative ai paesi (ad esempio, i documenti programmatici di bilancio (DPB) degli Stati membri della zona euro presentati in autunno), analizzando se questi segnalano, in modo tempestivo e coerente, i rischi più importanti e le risposte adeguate da fornire (parte IV);
- e) la base sui cui sono fondate le raccomandazioni specifiche per paese (RSP) e la loro pertinenza, nonché il loro grado di attuazione (part V).

7. La Corte ha valutato l'efficacia dell'attuazione data dalla Commissione al braccio preventivo nel periodo 2011-2016 (compresa l'analisi esposta negli SWD della primavera 2017 in relazione al 2016) e ha seguito gli sviluppi più importanti nel 2017 e 2018.

8. La Corte ha esaminato il braccio preventivo in dettaglio per un campione di sei Stati membri (Austria, Belgio, Finlandia, Ungheria, Italia e Paesi Bassi). Tuttavia, per alcuni degli aspetti esaminati, ha preso in considerazione anche altri Stati membri. I sei Stati membri selezionati includevano cinque paesi della zona euro e uno esterno alla zona euro. Sono stati esclusi gli Stati membri che erano già stati oggetto di audit analoghi (ad eccezione dell'Italia<sup>7</sup>) e, tra i restanti Stati membri, sono stati selezionati quelli che avevano il livello più elevato e la maggiore persistenza dei disavanzi strutturali e del debito strutturale o per i

---

<sup>7</sup> L'Italia è uscita dalla PDE nel 2013 e il periodo precedente è stato in parte oggetto dell'audit della Corte sulla PDE. È stata inclusa nel campione in considerazione del notevole ricorso alle clausole di flessibilità nell'ambito del braccio preventivo e della sua importanza complessiva per gli sviluppi macroeconomici nell'UE.

quali la PDE era durata più a lungo, nonché quelli più lontani dai rispettivi OMT (cfr. allegato I).

9. I criteri di audit adottati dalla Corte si fondano su:

- a) i requisiti stabiliti dal quadro normativo, in particolare il regolamento (CE) n. 1466/97 relativo al semestre europeo;
- b) il codice di condotta per il contenuto del PSC;
- c) le norme e le procedure della Commissione, ad esempio vademecum e altri orientamenti diretti agli Stati membri o orientamenti interni per il personale della direzione generale degli Affari economici e finanziari (DG ECFIN);
- d) documenti emanati da varie istituzioni dell'UE e da altre organizzazioni internazionali [in particolare il fondo monetario internazionale (FMI), l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e la Banca centrale europea (BCE)] oppure derivanti da ricerche volte a individuare le migliori pratiche.

10. Gli auditor si sono recati presso la DG ECFIN per una introduzione sul quadro normativo, sulle motivazioni alla base delle diverse decisioni operative e sulle procedure interne per la valutazione dei piani di bilancio degli Stati membri e per la produzione delle RSP.

11. Hanno avuto colloqui con i responsabili geografici della DG ECFIN dei sei Stati membri inclusi nel campione e hanno esaminato una serie di documenti della Commissione, sia testi di dominio pubblico che documenti interni. Hanno effettuato inoltre visite di audit nei sei Stati membri del campione, nel corso delle quali hanno incontrato le controparti della Commissione presso i ministeri delle finanze e dell'economia, i rappresentanti dei consigli nazionali per le finanze pubbliche e i funzionari responsabili del semestre europeo presso le rappresentanze dell'UE.

12. La Corte ha organizzato un gruppo consultivo di esperti indipendenti provenienti dal mondo accademico, da istituti di ricerca e da gruppi di riflessione, e ha invitato una serie di rappresentanti dei consigli nazionali per le finanze pubbliche degli Stati membri ad un

seminario per condividere le loro opinioni sul quadro normativo e sui diversi sviluppi osservati negli Stati membri.

13. Gli auditor hanno eseguito test analitici sui modelli di valutazione della conformità utilizzati dalla Commissione. Hanno verificato se la struttura di tali modelli riprendesse le condizioni stabilite dalla normativa e se i modelli fossero precisi e costanti nel tempo, nonché coerenti da uno Stato membro all'altro.

14. Hanno verificato inoltre l'impatto di talune modalità operative, confrontando gli effetti con simulazioni di interpretazioni diverse, e hanno proceduto alla riesecuzione di diverse analisi svolte dai responsabili geografici, esaminando i PSCo degli Stati membri, gli SWD della Commissione, i documenti di lavoro interni ed altre informazioni disponibili per stabilire se determinate osservazioni e raccomandazioni della Commissione si fondassero su basi solide.

## **OSSERVAZIONI**

### ***Parte I — Il regolamento stabiliva un ritmo adeguato per il conseguimento degli OMT, ma includeva disposizioni ambigue***

15. Per un rapido conseguimento degli OMT, il regolamento fissava un parametro di riferimento per l'aggiustamento medio annuo dei saldi strutturali pari allo 0,5 % del PIL e indicava che tale parametro doveva essere più elevato per gli Stati membri con un livello di indebitamento superiore al 60 % del PIL<sup>8</sup>.

16. In parte in contraddizione con quanto precede, il regolamento ammette un margine di deviazione relativamente ampio rispetto al parametro di riferimento prima che uno Stato membro sia considerato inadempiente. Un certo margine di deviazione potrebbe essere considerato adeguato, date le incertezze che l'elaborazione di previsioni e l'esecuzione del bilancio comportano. Il margine previsto è però ampio: in un anno, la deviazione ammessa può essere dello 0,5 %, ossia della stessa entità del parametro di riferimento. Su due anni, può essere ancora pari in totale allo 0,5 % del PIL (ossia, una media dello 0,25 % all'anno).

---

<sup>8</sup> Cfr. articolo 5, paragrafo 1, secondo comma, e articolo 9, paragrafo 1, secondo comma, del regolamento (CE) n. 1466/97.

Tale margine relativamente ampio di deviazione consentita ha creato ambiguità riguardo a ciò che ci si attende effettivamente dagli Stati membri. Fatto ancora più importante, il regolamento non fissa esplicitamente un limite cumulativo alle deviazioni su più anni, per cui si potrebbe interpretare che una deviazione leggermente inferiore allo 0,25 % possa essere mantenuta indefinitamente<sup>9</sup>. Ciò incide in misura rilevante sul tempo che uno Stato membro impiega per conseguire il proprio OMT e, pertanto, sull'efficacia del braccio preventivo.

17. Il regolamento contiene inoltre una serie di condizioni e flessibilità che potrebbero avere un impatto aggiuntivo sull'efficacia del braccio preventivo in funzione delle modalità con cui sono applicate dalla Commissione.

18. Il regolamento ha introdotto la nozione che l'aggiustamento del saldo strutturale debba avvenire in funzione del ciclo economico, anche se ravvisa ancora la necessità di un certo aggiustamento in periodi di congiuntura sfavorevole. Richiede che il Consiglio e la Commissione valutino “se un maggiore sforzo di aggiustamento è stato compiuto in periodi di congiuntura favorevole, sforzo che può essere più limitato in periodi di congiuntura sfavorevole”<sup>10</sup>.

19. Più avanti, il regolamento consente “margin di manovra finanziaria, in particolare in relazione alla necessità di investimenti pubblici”<sup>11</sup>.

20. Il regolamento prevede flessibilità, richiedendo al Consiglio e alla Commissione di tener conto “dell'attuazione di importanti riforme strutturali idonee a generare benefici finanziari [...] a lungo termine, compreso il rafforzamento del potenziale di crescita [...], e che pertanto abbiano un impatto quantificabile sulla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche”<sup>12</sup>. Per avvalersi di tale flessibilità, gli Stati membri sono tenuti a presentare nei

---

<sup>9</sup> Cfr. osservazioni analoghe del Comitato europeo per le finanze pubbliche, Bruxelles, *European Fiscal Board's 2017 Annual Report*, sezione 5.1.3., pag. 55.

<sup>10</sup> Cfr. regolamento (CE) n. 1466/97, articolo 5, paragrafo 1, secondo comma, e articolo 9, paragrafo 1, secondo comma.

<sup>11</sup> Idem, articolo 2 *bis*, paragrafo 1.

<sup>12</sup> Idem, articolo 5, paragrafo 1, e articolo 9, paragrafo 1.

loro PSCo “un’analisi del rapporto costi/benefici di importanti riforme strutturali atte a generare benefici finanziari a lungo termine”<sup>13</sup>. Le richieste di flessibilità sono ammissibili se lo Stato membro ha rispettato il margine di sicurezza rispetto al valore di riferimento del 3 % e se si prevede che la posizione di bilancio ritorni all’obiettivo a medio termine “entro il periodo coperto dal programma”<sup>14</sup>. Il periodo coperto dal programma per i PSCo è in genere di quattro anni, anche se alcuni paesi aggiungono un quinto anno al periodo in oggetto.

21. Il regolamento ammette specificamente le deviazioni dovute ai costi incrementali diretti delle riforme pensionistiche<sup>15</sup>. La deviazione ammissibile è strettamente collegata ai costi di bilancio nel primo anno successivo all’introduzione della riforma e ad eventuali costi incrementali annui negli anni successivi. Dati gli effetti positivi a lungo termine delle riforme pensionistiche sulla stabilità di bilancio, questa clausola non incide negativamente sull’efficacia del regolamento.

22. Infine, il regolamento ammette anche le deviazioni derivanti da eventi inconsueti che esulino dal controllo dello Stato membro interessato e che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale dello Stato membro, oppure da una grave recessione economica della zona euro o dell’intera Unione, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa.

23. Anche se le disposizioni di base del regolamento erano formulate in termini di miglioramenti del saldo di bilancio e del saldo strutturale, le riforme del 2011 hanno introdotto, in aggiunta, un parametro di riferimento per la spesa (EB). Questo parametro richiede che la crescita annua della spesa, come definita all’articolo 5, paragrafo 1, lettera b) del regolamento<sup>16</sup>, non superi un tasso di riferimento a medio termine del potenziale di

---

<sup>13</sup> Idem, articolo 3, paragrafo 2, lettera c), e articolo 8, paragrafo 2, lettera c).

<sup>14</sup> Idem, articolo 5, paragrafo 1 e articolo 9, paragrafo 1, comma 10.

<sup>15</sup> Idem, articolo 5, paragrafo 1 e articolo 9, paragrafo 1.

<sup>16</sup> “La spesa aggregata esclude la spesa per interessi, la spesa relativa a programmi dell’Unione interamente finanziati con fondi dell’Unione e modifiche non discrezionali nella spesa per le indennità di disoccupazione.”

crescita del PIL, a meno che il superamento non sia coperto da misure discrezionali sul lato delle entrate. Inoltre, se uno Stato membro non ha ancora conseguito il proprio OMT, la crescita annua della spesa dovrebbe essere inferiore al tasso di riferimento a medio termine del potenziale di crescita del PIL, al fine di conseguire il miglioramento del saldo strutturale perseguito.

24. Anche se i due parametri di riferimento (parametro di riferimento per la spesa e parametro di riferimento per il saldo strutturale) potrebbero, in linea teorica, produrre gli stessi risultati, talune differenze, come l'uso di tassi di crescita potenziali diversi da quelli usati per il saldo strutturale o l'esclusione della spesa per interessi, potrebbero determinare risultati differenti in termini di conformità. La regola della spesa non offre tuttavia gli stessi vantaggi nella valutazione ex post della performance<sup>17</sup>.

***Parte II — La Commissione si è ampiamente avvalsa del potere discrezionale concesso, senza però concentrarsi sull'obiettivo principale***

**I requisiti di aggiustamento di bilancio corretti per il ciclo, combinati con il margine di deviazione ed il margine di discrezionalità, non consentono di raggiungere il tasso di riferimento fissato per l'aggiustamento**

25. Per differenziare gli aggiustamenti in base alla posizione dell'economia nel ciclo congiunturale (indicato come "periodi di congiuntura sfavorevole rispetto a periodi di congiuntura favorevole" nel regolamento), la Commissione ha pubblicato nel 2015 una matrice degli aggiustamenti richiesti (qui di seguito "la matrice") (cfr. **figura 3**). Il principale criterio per stabilire se la congiuntura sia favorevole o sfavorevole è lo scarto dal PIL potenziale (anche detto "output gap" o "divario tra prodotto effettivo e potenziale") che è stato suddiviso in cinque categorie: congiuntura eccezionalmente sfavorevole, congiuntura molto sfavorevole, congiuntura sfavorevole, congiuntura normale e congiuntura favorevole. La matrice non prevede alcun bisogno di aggiustamento in caso di "congiuntura

---

<sup>17</sup> Il parametro di riferimento per la spesa pone particolarmente l'accento su quelle leve d'azione direttamente controllate dalle pubbliche amministrazioni ed è più prevedibile rispetto all'indicatore relativo al saldo strutturale.

eccezionalmente sfavorevole”, un concetto non menzionato nel regolamento. Gli Stati membri con un debito inferiore al 60 % del PIL non sono tenuti ad introdurre alcun aggiustamento in caso di “congiuntura molto sfavorevole” e neppure in caso di “congiuntura sfavorevole”, salvo in presenza di una crescita superiore al potenziale. Benché non previsto dal regolamento, la Commissione ha successivamente raggiunto un accordo sulla matrice (ed altre forme di flessibilità, cfr. più avanti) con gli Stati membri in sede di Consiglio “Economia e finanza” (ECOFIN) <sup>18</sup>.

**Figura 3 - Matrice per determinare l’aggiustamento annuo di bilancio verso l’obiettivo a medio termine nel quadro del braccio preventivo del patto**

	Condizioni	Aggiustamento annuo di bilancio richiesto*	
		Debito inferiore al 60% e nessun rischio di sostenibilità	Debito superiore al 60% o rischio di sostenibilità
<b>Congiuntura eccezionalmente sfavorevole</b>	Crescita reale <0 o divario tra prodotto effettivo e potenziale <-4	Nessun bisogno di aggiustamento	
<b>Congiuntura molto sfavorevole</b>	-4 ≤ divario tra prodotto effettivo e potenziale <-3	0	0,25
<b>Congiuntura sfavorevole</b>	-3 ≤ divario tra prodotto effettivo e potenziale < -1,5	0 se crescita inferiore al potenziale, 0,25 se crescita superiore al potenziale	0,25 se crescita inferiore al potenziale, 0,5 se crescita superiore al potenziale
<b>Congiuntura normale</b>	-1,5 ≤ divario tra prodotto effettivo e potenziale < 1,5	0,5	> 0,5
<b>Congiuntura favorevole</b>	divario tra prodotto effettivo e potenziale ≥ 1,5	> 0,5 se crescita inferiore al potenziale. ≥ 0,75 se crescita superiore al potenziale.	≥ 0,75 se crescita inferiore al potenziale. ≥ 1 se crescita superiore al potenziale.

\* Tutti i dati espressi in punti percentuali del PIL.

Fonte: COM (2015) 12 final, Allegato 2.

26. Per le situazioni con tassi di crescita negativi e uno scarto dal PIL potenziale inferiore a - 4 %, la matrice utilizza l’espressione “nessun bisogno di aggiustamento”, invece di

<sup>18</sup> Posizione comune sulla flessibilità nel patto di stabilità e crescita, Consiglio dell’Unione europea ECOFIN, 14345/15; Bruxelles, 30 novembre 2015, pag. 8; Risultati della sessione del Consiglio, 3445a riunione del Consiglio Affari economici e finanziari, Bruxelles, 12 febbraio 2016.

“aggiustamento pari a zero”. Ciò potrebbe suggerire che i diversi termini siano stati utilizzati per consentire un calo del saldo strutturale in periodi di forte recessione, anche se la Commissione ha dichiarato nel corso dell’audit che in entrambi i casi avrebbero richiesto “aggiustamenti pari a zero”<sup>19</sup>. Il gran numero di categorie di “congiuntura sfavorevole” riflette il fatto che la matrice è stata introdotta durante un periodo di forte recessione, il che potrebbe anche avere influito sui valori dei parametri indicati.

27. La Commissione ha operato una piccola e non coerente differenziazione tra gli obblighi di aggiustamento per gli Stati membri con un rapporto debito/PIL più elevato (ossia superiore al limite del 60 %) e quelli per gli altri Stati membri. Per i primi, l’obbligo è più restrittivo di un quarto di punto percentuale in periodi di congiuntura sfavorevole e favorevole, ma sorprendentemente non in quelli di congiuntura normale. Per questi, la Commissione ha semplicemente specificato che l’obbligo dovrebbe essere superiore allo 0,5 % del PIL. Il *Vademecum 2016* spiega che “superiore allo 0,5 % del PIL” è convenzionalmente inteso come almeno pari allo 0,6 % del PIL<sup>20</sup>. Anche se era richiesto un aggiustamento dello 0,6 % del PIL in periodi di congiuntura normale, non risulta che sia stato raccomandato un obbligo superiore a questo in periodi di congiuntura normale per gli Stati membri con livelli di indebitamento più elevati.

28. La matrice opera una distinzione in base al fatto che la crescita sia superiore o inferiore al potenziale. Tuttavia, ciò è fatto in modo incoerente in quanto gli obblighi sono superiori di un quarto di punto percentuale in periodi di congiuntura sfavorevole e favorevole se la crescita è superiore al potenziale, ma in periodi di congiuntura normale tale aggiustamento supplementare non è previsto per i paesi con basso livello di debito, mentre non è specificato per i paesi con debito elevato. Anche se dovrebbe essere più facile attuare

---

<sup>19</sup> Indipendentemente dalle norme e dalla loro interpretazione, è estremamente difficile evitare un peggioramento del saldo strutturale in periodi di recessione. Ad esempio, durante la contrazione economica relativamente debole del 2000, i saldi strutturali nei paesi della zona euro sono scesi in media di 1,2 punti percentuali di PIL tra il 2000 e il 2002. Durante la grande recessione, i saldi strutturali sono scesi di 2,5 punti percentuali di PIL tra il 2007 e il 2010 (dati FMI, *World Economic Outlook*, Ottobre 2017).

<sup>20</sup> *Vademecum on the Stability and Growth Pact 2016*, paragrafo 5, riquadro 1.6, pag. 38.

riforme in periodi di crescita rapida, ossia superiore al tasso di crescita medio o potenziale, la Commissione ha affermato di aver considerato la fattibilità di aggiustamenti maggiori, inclusa la loro sostenibilità politica (cfr. anche paragrafo 50).

29. Prima di definire i valori della matrice, la Commissione non ha analizzato in che modo i parametri stabiliti, combinati con la “deviazione significativa” di cui al regolamento, potessero garantire che gli Stati membri raggiungessero i rispettivi OMT in tempi ragionevoli. La matrice non è stata basata su una simulazione che accertasse se, in base ad ipotesi macroeconomiche ragionevoli, i valori avrebbero prodotto un miglioramento medio del saldo strutturale di 0,5 punti percentuali di PIL in un periodo di tempo ragionevole. L’unica analisi effettuata ha riguardato la distribuzione degli scarti dal PIL potenziale, senza verificare le implicazioni ai fini del raggiungimento degli OMT.

30. Il Comitato europeo per le finanze pubbliche ha avvertito che, in assenza di restrizioni sulle deviazioni cumulate nel regolamento, gli Stati membri erano incentivati a discostarsi sistematicamente dagli aggiustamenti richiesti nel percorso di avvicinamento agli OMT, e che alcuni potrebbero aver pianificato di farlo all’interno dei margini permessi<sup>21</sup>.

31. Indebolendo ulteriormente il quadro normativo, nel maggio 2017 la Commissione ha introdotto un “margine di discrezionalità” (anche detto “margine di valutazione”)<sup>22</sup>, annunciando l’intenzione di utilizzarlo “nel caso in cui l’impatto sulla crescita e sull’occupazione dei grandi aggiustamenti di bilancio si riveli particolarmente significativo”<sup>23</sup>.

32. Nelle raccomandazioni specifiche per paese proposte per l’Italia nel maggio 2017, la Commissione sosteneva che l’aggiustamento richiesto avrebbe dovuto essere pari ad “almeno lo 0,6 % del PIL” ma poi aggiungeva: “Come ricordato nella comunicazione della

---

<sup>21</sup> Cfr. *European Fiscal Board 2017 Annual Report*, pag. 55.

<sup>22</sup> COM(2017) 500 final “Semestre europeo 2017: raccomandazioni specifiche per paese”.

<sup>23</sup> Nella relazione annuale 2017, il Comitato europeo per le finanze pubbliche affermava a tale riguardo: “Benché la flessibilità sia auspicabile, il crescente numero di disposizioni al riguardo nell’ambito del PSC viene sempre più percepito come scarsamente trasparente e, talvolta, stabilito su base ad hoc, anche sulla base di considerazioni politiche”(traduzione a cura della Corte).

Commissione che accompagna le presenti raccomandazioni per paese, la valutazione del documento programmatico di bilancio 2018 e la successiva valutazione 2018 dei risultati di bilancio dovranno tenere debitamente conto dell'obiettivo di conseguire una situazione di bilancio che contribuisca sia a rafforzare la ripresa in corso sia ad assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche dell'Italia. *Al riguardo, la Commissione intende far uso del margine di valutazione applicabile alla luce della situazione del ciclo dell'Italia.*<sup>24</sup>

33. In tal modo, la Commissione annunciava ex ante che una deviazione significativa rispetto al percorso di aggiustamento stabilito nelle RSP avrebbe potuto non condurre ad una valutazione di "non conformità", riducendo così la pertinenza e la credibilità del requisito fissato.

34. Spiegando ulteriormente questa nuova flessibilità più avanti nel corso dell'anno, la Commissione ha dichiarato che avrebbe potuto esercitare un margine di discrezionalità nel valutare la conformità al PSC<sup>25</sup>. Pertanto, anche se uno Stato membro si discostava significativamente dal percorso di aggiustamento richiesto, la Commissione "potrebbe concludere che una procedura per deviazione significativa non sia giustificata". In tale contesto, la Commissione fa riferimento all'articolo 6, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1466/97, sostenendo che, sebbene la valutazione globale sia connessa a precisi criteri quantitativi, non è da questi vincolata, potendo così prendere in considerazione altri elementi.

35. Altre spiegazioni del ricorso ad ulteriore un allentamento sono state fornite nella relazione 2018 di valutazione globale dei documenti programmatici di bilancio redatta dalla Commissione. L'allentamento è giustificato sulla base del fatto che "la ripresa appare ancora fragile o potrebbe essere compromessa da un eccessivo rigore finanziario". Si afferma che gli Stati membri con un rapporto debito/PIL superiore al 60 % dovrebbero garantire l'effettivo conseguimento di un "aggiustamento di bilancio ragionevole" che, secondo la Commissione, "potrebbe equivalere all'incirca alla metà del requisito della matrice". Lo stesso documento

---

<sup>24</sup> COM(2017) 511 *final*.

<sup>25</sup> COM(2017) 800 *final* "Documenti programmatici di bilancio 2018: valutazione globale"

stabilisce che questo aggiustamento ragionevole è un criterio essenziale per evitare l'avvio di una procedura per i disavanzi eccessivi basata sul debito.

36. Va sottolineato che il più recente allentamento degli obblighi è stato introdotto in un momento in cui l'economia dell'UE e della zona euro era in fase di espansione da quattro anni, con tassi di crescita superiori a quelli del prodotto potenziale. In un caso la Commissione ha giustificato la riduzione degli aggiustamenti richiesti sulla base del fatto che la ripresa non era sufficientemente solida, ma non ha tenuto conto che la crescita degli ultimi quattro anni (2015-2018), che potrebbe sembrare modesta, secondo le stime sarebbe di 1 punto percentuale superiore al tasso di crescita potenziale.

**L'applicazione della flessibilità da parte della Commissione, sulla quale ha raggiunto successivamente un accordo con gli Stati membri, determina lunghi ritardi nel conseguimento degli OMT e consente un aumento della spesa non collegata a tali obiettivi**

37. Nel 2015 la Commissione ha deciso di fissare un limite per la clausola sulle riforme strutturali (0,5 % del PIL) e di non stabilire alcun limite per la clausola sugli investimenti<sup>26</sup>. Successivamente, il Consiglio ECOFIN<sup>27</sup>, in accordo con la Commissione, ha previsto un limite complessivo massimo, pari allo 0,75 % del PIL, per le tolleranze risultanti dall'effetto cumulato delle clausole sulle riforme strutturali e delle clausole sugli investimenti fino a quando uno Stato membro non avesse raggiunto gli OMT. Nessun limite è stato imposto nel caso della clausola sulla riforma pensionistica (che è comunque limitata ai costi effettivi). Neanche alla clausola sugli eventi inconsueti si applica alcuna restrizione del genere.

38. La clausola sugli investimenti può essere usata soltanto in un esercizio di bilancio in cui la crescita del PIL sia negativa o in cui lo scarto negativo dal PIL potenziale sia superiore all'1,5 % del PIL. Nessuna restrizione del genere si applica alla clausola sulle riforme

---

<sup>26</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti: "Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del patto di stabilità e crescita", COM(2015) 12 *final* del 13.1.2015.

<sup>27</sup> Posizione comune sulla flessibilità nel patto di stabilità e crescita, Consiglio dell'Unione europea ECOFIN, 14345/15; Bruxelles, 30 novembre 2015, pag. 8.

strutturali (compresa la clausola sulla riforma pensionistica) né alle clausole sugli eventi inconsueti.

39. La tolleranza per gli investimenti riforme strutturali può essere autorizzata soltanto se il saldo strutturale dello Stato membro è inferiore all'OMT di 1,5 punti percentuali di PIL al massimo. Questa restrizione non si applica alla clausola sulla riforma pensionistica. Non si applica neppure alla clausola sugli eventi inconsueti.

40. La **tabella 1** fornisce un riepilogo di tutte le clausole di flessibilità approvate nel periodo 2013-2017.

**Tabella 1 – Elenco delle clausole di flessibilità concesse nel periodo 2013-2017, in percentuale del PIL**

SM	Somma delle deviazioni consentite 2013-2017	2013		2014		2015		2016				2017						
		Pensioni	Investimenti	Pensioni	Investimenti	Pensioni	Rifugiati	Riforme strutturali	Pensioni	Investimenti	Rifugiati	Sicurezza	Riforme strutturali	Pensioni	Investimenti	Rifugiati	Sicurezza	Terremoto
LV	1,20	0,50				0,30			0,30				0,10					
IT	1,20						0,03	0,50	0,21	0,06	0,06					0,16		0,18
BG	0,70		0,60		0,10													
FI	0,67						0,05				0,17		0,50		0,10	-0,15		
SK	0,40				0,40													
AT	0,39						0,09				0,25	0,04						0,01
HU	0,22						0,04					0,04						0,14
BE	0,17						0,03				0,08	0,05						0,01
LT	0,10								0,10				0,4*					
SL	0,08										0,07						0,01	

Fonti: Commissione 2013 - 2017

■ Concesse ex post  
■ Concesse  
■ Da concedere ex post, *Spring Forecast 2018*

\* 0,40 concesso integralmente, ma subordinato al rispetto del valore minimo di riferimento. La deviazione consentita per la Lituania era dello 0,1 nel 2017.

Fonte: Commissione.

### Applicazione della “clausola sugli investimenti”

41. Nel gennaio 2015<sup>28</sup>, la Commissione ha deciso che la tolleranza consentita dalla clausola sugli investimenti potesse essere concessa quando gli Stati membri intendevano sostenere

<sup>28</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti: “Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del patto di stabilità e crescita”, COM(2015) 12 *final* del 13.1.2015.

una spesa nazionale per programmi UE ammissibili capaci di stimolare la crescita<sup>29</sup>. La spesa nominale è allora calcolata come percentuale del PIL e l'aggiustamento richiesto è ridotto della stessa percentuale del PIL. È stata imposta la condizione che il valore in euro della spesa per investimenti fissi lordi nell'esercizio corrispondente non dovesse diminuire. Ciò è stato successivamente confermato dal Consiglio ECOFIN nella "Posizione comune sulla flessibilità nel patto di stabilità e crescita"<sup>30</sup>.

42. La forma attuale della clausola sugli investimenti non pone né come condizione né come obiettivo esplicito che il rapporto investimenti/PIL aumenti. Nel caso dell'Italia, la Commissione ha indicato che, anche con la tolleranza consentita dalla clausola sugli investimenti, la spesa di bilancio del paese per gli investimenti fissi lordi sarebbe in realtà rimasta relativamente stabile rispetto al PIL<sup>31</sup>.

43. Poiché la spesa relativa alla clausola sugli investimenti approvata ridurrà il saldo strutturale nell'anno in cui la tolleranza consentita è stata approvata, ciò inciderà sull'andamento dei saldi strutturali degli anni successivi e il tempo per conseguire gli OMT verrà quindi esteso, a parità di ogni altra condizione. Di conseguenza, la tolleranza consentita per gli investimenti in un anno aumenterà la spesa complessiva ammessa negli anni successivi, indipendentemente dal livello della spesa per investimenti in quegli anni. Non vi è alcuna condizione che richieda di sostenere livelli maggiori di investimenti negli anni successivi, come si può vedere anche nella descrizione degli effetti della clausola sugli investimenti presentata dalla Commissione<sup>32</sup> (cfr. ***figura 4***).

---

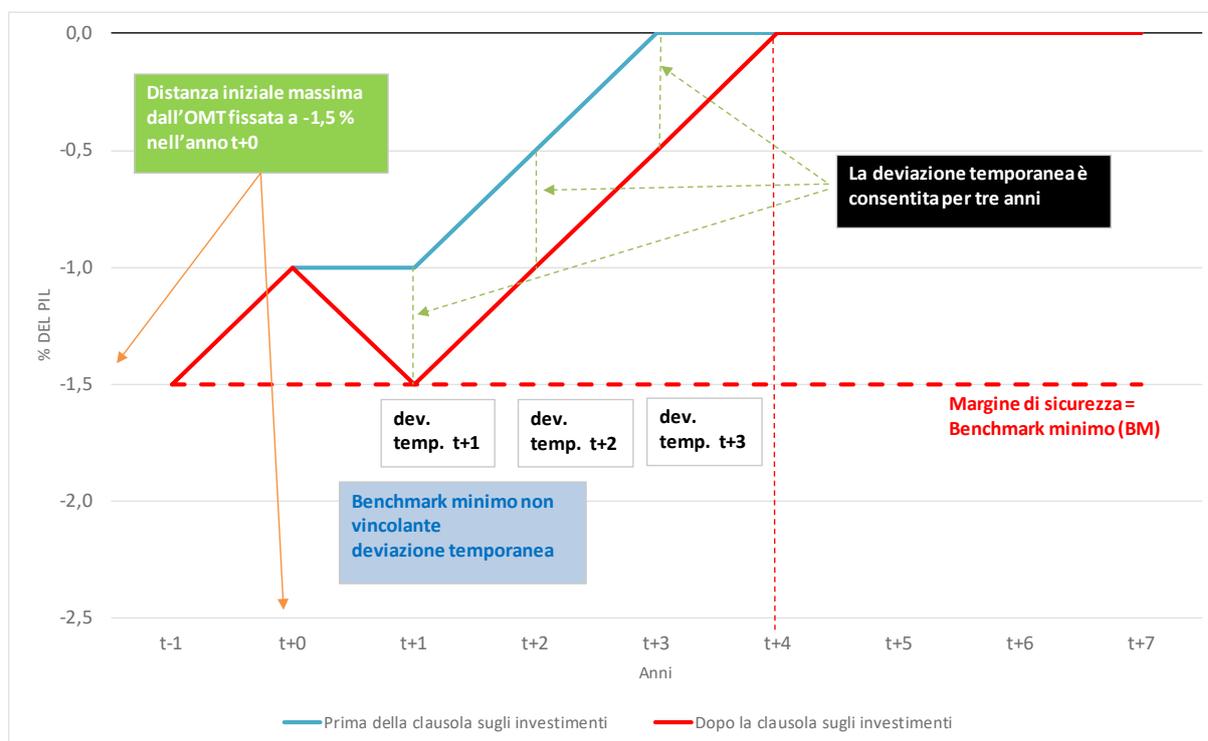
<sup>29</sup> La Commissione fa occasionalmente riferimento alla tolleranza per gli investimenti come sottocategoria della clausola sulle riforme.

<sup>30</sup> ECOFIN 888, UEM 422, 14345/15.

<sup>31</sup> *Assessment of the 2016 Stability Programme for Italy* (maggio 2016): "In base alle previsioni della Commissione, la formazione lorda di capitale fisso delle amministrazioni pubbliche in Italia dovrebbe aumentare in termini nominali nel 2016 e 2017 (rispettivamente dello 0,9 % e dello 0,6 %). Di conseguenza, gli investimenti pubblici dovrebbero rimanere sostanzialmente stabili in percentuale del PIL (a circa il 2,3 %) (*traduzione a cura della Corte dei conti europea*).

<sup>32</sup> *2017 Vade Mecum*, allegato 14, simulazione 2, pag. 176.

**Figura 4 – Simulazione della clausola sugli investimenti effettuata dalla Commissione**



Fonte: *Commission SGP Vade Mecum 2017*, allegato 14, simulazione 2, pag. 176.

44. Per evitare il protrarsi dei tempi necessari per conseguire la convergenza, negli anni successivi la Commissione dovrà aumentare i requisiti per l'aggiustamento, rispetto alla matrice, di un valore pieno o pro rata della tolleranza consentita per gli investimenti (lo stesso vale per la tolleranza consentita in caso di riforma strutturale e di eventi inusuali, cfr. più avanti). Tuttavia, la Commissione non sta applicando questo approccio. Durante l'audit è stato spiegato che gli aggiustamenti aggiuntivi rispetto alla matrice creerebbero un percorso di aggiustamento intermittente e potrebbero portare ad aggiustamenti consistenti che potrebbero essere considerati punitivi o disincentivare gli Stati membri dall'applicare le riforme strutturali.

45. Nella descrizione degli effetti della clausola sugli investimenti<sup>33</sup>, la Commissione mostra come la durata del percorso di convergenza risulterà maggiore, ma dichiara che l'effetto

<sup>33</sup> Si vedano le diverse simulazioni dell'applicazione delle clausole in *Commission SGP Vade Mecum 2017*, Allegato 14.

della tolleranza consentita sarà eliminato durante l'ultimo anno del periodo del programma. Il suo calcolo si basa sul presupposto che l'aggiustamento medio sarà di 0,5 punti percentuali di PIL all'anno, e che la distanza iniziale dello Stato membro dall'OMT è di 1,5 % del PIL. A quel ritmo, senza la tolleranza per gli investimenti, l'OMT verrebbe raggiunto in 3 anni. Con una tolleranza per gli investimenti pari allo 0,5 % del PIL, sarebbe necessario un altro anno. Su tali basi, la Commissione dichiara che, anche senza misure compensative negli anni successivi, l'effetto delle clausole sarà stato eliminato entro la fine del periodo del programma (cfr. figura 4).

46. Tuttavia, in realtà l'aggiustamento medio dello 0,5 % non viene raggiunto, a causa, tra l'altro, del margine di deviazione significativa. Il periodo di convergenza sarà pertanto molto più lungo. Verrà ulteriormente esteso se si tiene conto degli effetti delle altre tolleranze concesse (per riforme e eventi inconsueti). Nel caso di un paese, l'effetto cumulato delle tolleranze consentite per tutte le finalità diverse dalla riforma del sistema pensionistico ha raggiunto l'1,2 % del PIL nel 2015-2017 (cfr. tabella 1).

47. L'effetto è che la tolleranza consentita per gli investimenti comporta un aumento complessivo della spesa negli anni successivi, indipendentemente da quello che avviene a livello della spesa per investimenti. L'aumento totale della spesa corrente può pertanto superare di molto la tolleranza consentita per gli investimenti, fino a quando l'OMT non verrà alla fine raggiunto<sup>34</sup>.

#### Applicazione della "clausola sulle riforme strutturali"

48. Come per la clausola sugli investimenti, la tolleranza prevista dalla clausola sulle riforme strutturali determina un aumento della spesa consentita non solo nell'anno in cui è approvata, ma anche negli anni successivi (se confrontata con il percorso originario), e pertanto allunga il periodo per completare il percorso di avvicinamento agli OMT.

49. La Commissione ha deciso che la tolleranza consentita per le riforme strutturali non debba necessariamente corrispondere agli effettivi costi di bilancio necessari per attuare la

---

<sup>34</sup> Cfr. *Commission SGP Vade Mecum 2017*, allegato 14, simulazione 2, pag. 176.

riforma<sup>35</sup>. Il regolamento, d'altra parte, indica esplicitamente che, affinché venga concessa la tolleranza per le riforme, occorre effettuare una analisi del rapporto costi/benefici<sup>36</sup>. Per le importanti riforme dei sistemi pensionistici, indica chiaramente che la tolleranza consentita deve essere limitata ai costi effettivi.

50. Invece, la Commissione applica una certa discrezionalità nello stabilire il livello di tolleranza consentito (all'interno dei limiti approvati dall'ECOFIN), dato che la riforma dovrebbe avere un impatto a lungo termine sulla crescita e quindi impatti positivi sul bilancio, nonostante tali effetti siano molto più difficili da misurare rispetto ai costi effettivi della riforma sul bilancio. In tal modo, "la tolleranza standard ammessa per le riforme" incentiva l'attuazione delle riforme invece che fungere da strumento per coprirne i costi<sup>37</sup>.

51. Tuttavia, la Commissione dispone di molti altri strumenti di intervento per incoraggiare gli Stati membri ad attuare le riforme strutturali, tra cui le proprie risorse di bilancio.

52. La Commissione applicherà la clausola nelle valutazioni ex post se le riforme programmate saranno pienamente attuate<sup>38</sup>. Quando le clausole sono concesse ex ante, la RSP indica che, se la riforma programmata è pienamente attuata, la tolleranza riconosciuta dalla clausola verrà dedotta dal requisito di bilancio al momento della valutazione di

---

<sup>35</sup> La Commissione spiega che una delle ragioni per cui ciò non è fattibile è che i costi diretti sono considerati difficili da misurare. Inoltre, sostiene che vi potrebbero essere altri costi associati all'introduzione di tale riforma, che vanno al di là dei costi di bilancio diretti, ad esempio, i costi economici e politici.

<sup>36</sup> Il regolamento (CE) n. 1466/97, articolo 3, paragrafo 2, lettera c) richiede un'analisi del rapporto costi/benefici di importanti riforme strutturali idonee a generare benefici finanziari diretti a lungo termine, compreso il rafforzamento del potenziale di crescita sostenibile.

<sup>37</sup> La Commissione ha spiegato che, data la difficoltà riconosciuta di quantificare con precisione l'impatto delle riforme strutturali, è stato deciso a livello politico di seguire un approccio più generico, che ha il vantaggio di essere più efficiente, più facile da comunicare e più rapido nel produrre risultati. In base a questo approccio, la tolleranza viene subordinata ad una valutazione (o alla verifica) della significativa idoneità della riforma o di un pacchetto di riforme. Pertanto, la clausola sulle riforme strutturali viene riconosciuta dalla Commissione dopo una valutazione volta principalmente ad accertare se il pacchetto di riforme è in grado di rafforzare la sostenibilità.

<sup>38</sup> Posizione comune sulla flessibilità nel patto di stabilità e crescita, Consiglio dell'Unione europea ECOFIN, 14345/15; Bruxelles, 30 novembre 2015, sezione 3.1, pag. 6.

conformità ex post<sup>39</sup>. Nel caso dell'Italia, nella primavera del 2017, la Commissione ha autorizzato la deviazione consentita, ma non ha valutato in modo trasparente se tutte le riforme presentate dal programma nazionale di riforma del 2015 dell'Italia, e per le quali era stata richiesta la flessibilità, fossero state pienamente attuate. Nella relazione per paese 2017, alcune riforme sono indicate come "non attuate" (ad esempio, non è stato adottato il disegno di legge del 2015 in materia di concorrenza).

53. La Corte ha rilevato la carenza di informazioni e valutazioni sufficienti (sia ex ante che ex post) da parte della Commissione sui costi di bilancio diretti e sui benefici a lungo termine che motivano la concessione di determinate clausole. Ad esempio, all'Italia sono state concesse due clausole sulle riforme strutturali pari in totale allo 0,5 % del PIL nel 2016; tuttavia, la deviazione non corrispondeva ai costi di bilancio diretti e indiretti verificabili per le riforme, come stimati dall'Italia. Nel 2016, la deviazione era pari a due volte i costi e nessun costo era previsto per il periodo di aggiustamento (2017--2019).

54. La Corte ha rilevato inoltre che la Commissione non aveva stimato a sufficienza l'impatto economico dell'applicazione delle clausole. Esistono esempi di simulazioni che utilizzano il modello QUEST<sup>40</sup> ma, in alcuni casi, la Commissione avrebbe dovuto richiedere ulteriori analisi e maggiori giustificazioni agli Stati membri che non avevano fornito sufficienti informazioni. Nel caso della clausola sulle riforme strutturali concessa all'Italia (0,4 % del PIL) dal 2016, le autorità nazionali avevano stimato gli impatti positivi a lungo termine sul PIL delle riforme e li avevano presentati alla Commissione. Nella primavera del 2015, la Commissione ha giudicato "plausibili" gli impatti positivi sul PIL previsti dalle autorità. Gli auditor della Corte non hanno però ottenuto elementi sufficienti che corroborassero le verifiche svolte dalla Commissione. Successivamente, la Corte ha prodotto proprie stime di tale impatto nel dicembre 2015 e le ha riviste nell'aprile del 2016, in parte a causa della natura di lungo periodo delle proiezioni e delle connesse incertezze insite in determinate ipotesi. Nessuna stima è stata prodotta al momento della valutazione ex post

---

<sup>39</sup> Posizione comune sulla flessibilità nel patto di stabilità e crescita; sezione 3.3.(iv.).

<sup>40</sup> Modello macroeconomico globale utilizzato dalla direzione generale degli Affari economici e finanziari (DG ECFIN) per le analisi e le ricerche in materia di politica macroeconomica.

della clausola (ossia nella primavera del 2017). Queste stime sono, nel migliore dei casi, indicative e in genere incerte, per cui sono inadeguate a fungere da base per una valutazione ex post dell'ammissibilità delle clausole. Per quanto riguarda la clausola sugli investimenti concessa all'Italia (0,25 % del PIL), l'impatto sul PIL non era stato stimato.

#### Applicazione della "clausola sugli eventi inconsueti"

55. La flessibilità è concessa per deviazioni dovute ad eventi inconsueti, come afflusso di migranti, catastrofi naturali o minacce alla sicurezza<sup>41</sup>. La Commissione deve valutare se tali eventi giustifichino o meno l'applicazione della flessibilità. Le relative clausole non prevedono alcun massimale.

56. Come per le clausole sugli investimenti e sulle riforme strutturali, la Commissione non aumenta i requisiti di aggiustamento negli anni successivi alla concessione della clausola, in modo da compensare l'aumento della spesa dovuta ad eventi inconsueti. Il periodo per conseguire l'OMT è quindi ulteriormente prorogato.

57. Nel valutare la spesa ammessa nell'ambito delle clausole, la Corte ha riscontrato che alcune spese preventive erano state autorizzate ex ante (ad esempio, le azioni preventive sugli edifici pubblici in Italia nel 2017), nonostante ciò fosse in contrasto con il principio sancito nel Vademecum che le spese debbano essere direttamente connesse all'evento<sup>42</sup>. Nelle sue risposte, la Commissione sostiene che se queste spese non venissero sostenute, sarebbero escluse ex post. La Corte ritiene che, in questo particolare evento, avrebbero dovuto essere considerate "non ammissibili", in quanto non direttamente collegate all'effettivo evento.

#### Selezione degli indicatori più favorevoli da più serie storiche

58. Un altro "allentamento" del quadro risulta dall'uso dei dati più favorevoli ricavati da più serie storiche per adottare decisioni in diverse fasi della procedura, invece degli ultimi dati

---

<sup>41</sup> Cfr. articolo 5, paragrafo 1, tredicesimo comma, e articolo 9, paragrafo 1, tredicesimo comma, del regolamento (CE) n. 1466/97.

<sup>42</sup> *Commission SGP Vade Mecum 2017*, paragrafo 4, pag. 46.

disponibili, che sono quelli più affidabili. Più favorevoli in questo contesto significa che gli indicatori richiedevano l'aggiustamento più modesto. La selezione delle serie più favorevoli avviene: quando si calcola la distanza del saldo strutturale dall'OMT e quando il requisito di aggiustamento è fissato e successivamente "congelato".

59. La Commissione misura la distanza dall'OMT in un dato anno confrontando l'OMT con il saldo strutturale dell'anno precedente, e nel far ciò utilizza il dato più favorevole tra diverse serie storiche invece di confrontarlo con il saldo strutturale di tale anno. Per gli Stati membri che hanno conseguito i rispettivi OMT ma con un saldo strutturale in peggioramento, se si utilizza tale approccio nel valutare uno Stato membro, è possibile che si verifichi un ritardo di un anno.

#### Congelamento dei dati a senso unico

60. Una volta stabiliti nella primavera dell'anno precedente, i requisiti sono congelati, ossia non sono più corretti al rialzo, anche quando le revisioni dei dati indicano un miglioramento delle condizioni economiche. Ad esempio, nel valutare i documenti programmatici di bilancio nel novembre 2017, la Commissione avrebbe potuto tener conto delle migliorate prospettive macroeconomiche. Invece, qualora la congiuntura economica peggiori e diventi molto sfavorevole, tali dati vengono rivisti al ribasso.

61. Inoltre, nelle valutazioni della primavera 2014, primavera 2015 e primavera 2016, la Commissione ha selezionato gli indicatori più favorevoli da un insieme di serie storiche che non sono confrontabili tra loro, in quanto basate sul Sistema europeo di conti economici integrati (SEC) 95 e su quello 2010. Durante questa fase transitoria, l'utilizzo congiunto di queste serie diverse potrebbe aver portato a posizioni divergenti rispetto a quelle che sarebbero emerse se gli indicatori utilizzati fossero stati basati su un insieme di dati comune.

#### **L'effetto cumulato delle clausole e il margine di deviazione significativa impediscono il conseguimento dell'OMT in un tempo ragionevole**

62. Quando il parametro di riferimento per la convergenza annuale è stato fissato a 0,5 punti percentuali di PIL, il saldo strutturale medio degli Stati membri con un disavanzo

era del 2,9 % del PIL<sup>43</sup> e il loro OMT medio era di -0,5 % del PIL. L'OMT, pertanto, sarebbe stato raggiunto in circa cinque anni, considerando condizioni macroeconomiche medie in quel periodo. Questo sarebbe stato anche grosso modo il tempo di convergenza per gli Stati membri usciti dalla PDE, ipotizzando che il saldo nominale ed il saldo strutturale coincidessero in quel momento (cfr. **riquadro 1**).

**Riquadro 1 - Qual è l'orizzonte temporale ragionevole per conseguire l'OMT nell'ambito del braccio preventivo?**

Il regolamento sul braccio preventivo non specifica esplicitamente il tempo necessario per conseguire l'OMT, anche se menziona "misure adottate o proposte per rispettare tale percorso [...] sufficienti per conseguire l'obiettivo di bilancio a medio termine *nel corso del ciclo*." (articolo 5, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1466/97).

Lo stesso articolo, nello spiegare i requisiti della clausola sulle riforme strutturali, indica "che la posizione di bilancio ritorni all'obiettivo a medio termine *entro il periodo coperto dal programma*".

La Commissione ha utilizzato espressioni molto più precise, relative alle condizioni per una clausola sugli investimenti, nella sua comunicazione del 2015 in materia di flessibilità: "...l'obiettivo a medio termine è raggiunto *entro i quattro anni coperti dal corrente programma di stabilità o di convergenza*."

Le seguenti considerazioni suggeriscono che un termine ragionevole per il conseguimento dell'OMT non dovrebbe essere superiore a 4-5 anni:

- Al momento dell'adozione e dell'entrata in vigore del regolamento sul braccio preventivo (1997-1999), il saldo strutturale per i paesi della zona euro registrava un disavanzo medio inferiore al 2 % del PIL. Con il parametro di riferimento definito per l'aggiustamento annuale allo 0,5 % del PIL, il disavanzo strutturale del bilancio sarebbe stato eliminato (ossia si sarebbe raggiunto un saldo prossimo al pareggio o in attivo) entro quattro anni.
- La finalità del braccio preventivo è di creare un margine d'azione perché gli stabilizzatori automatici possano agire liberamente, mantenendo al tempo stesso il disavanzo nominale di bilancio al di sotto del tetto del 3 %. Se il periodo per conseguire l'OMT supera i quattro anni, aumenta la possibilità di

<sup>43</sup> *Economic Forecast Spring 2006*; Commissione europea, tabella 2.9, pag. 43.

entrare nel periodo di contrazione economica successivo prima di raggiungere l'obiettivo. Ad esempio, nella zona euro, vi sono stati solo quattro anni con una crescita superiore all'1 % tra la contrazione economica del 2001-2002 e la crisi successiva.

- Il criterio del debito nell'ambito del PSC prevede che il divario tra il rapporto debito/PIL effettivo e il valore di riferimento del 60 % del PIL sia ridotto ad un tasso medio di un ventesimo all'anno per tre anni. Per i paesi fortemente indebitati, raggiungere l'OMT comporterebbe la riduzione del debito in tale misura. In altre parole, compiere rapidi progressi verso l'OMT nell'arco di un periodo di tre anni è fondamentale affinché i paesi fortemente indebitati rispettino il criterio del debito. Inoltre, per i paesi usciti dalla PDE, il regolamento prevede un periodo transitorio di tre anni per raggiungere il requisito della riduzione del debito al tasso medio di un ventesimo all'anno.

63. Tuttavia, tenendo conto della deviazione media significativa dello 0,25 % del PIL su due anni consecutivi, uno Stato membro potrebbe necessitare di un tempo doppio per raggiungere la convergenza, pur essendo comunque considerato "conforme".

64. Le clausole di flessibilità sugli investimenti e sulle riforme strutturali sono state limitate a 0,75 punti percentuali di PIL. Con uno sforzo medio di bilancio di 0,25 punti percentuali all'anno<sup>44</sup>, il tempo necessario per la convergenza si allungerebbe di ulteriori tre anni<sup>45</sup>.

65. Le clausole di flessibilità relative agli eventi inconsueti non prevedono limiti; nel caso dell'Italia, hanno raggiunto 0,5 punti percentuali di PIL. Ciò allungherà il periodo di convergenza di altri due anni, presupponendo che vi siano le stesse condizioni sopra indicate.

66. Infine, l'esperienza ha mostrato che un'eventuale contrazione economica riporterebbe indietro le lancette dell'orologio. Nel lungo arco di tempo consentito per raggiungere l'OMT dal quadro giuridico è alquanto probabile che si verifichi una contrazione economica. La contrazione economica relativamente modesta del 2000-2002 (i tassi di crescita medi nella

---

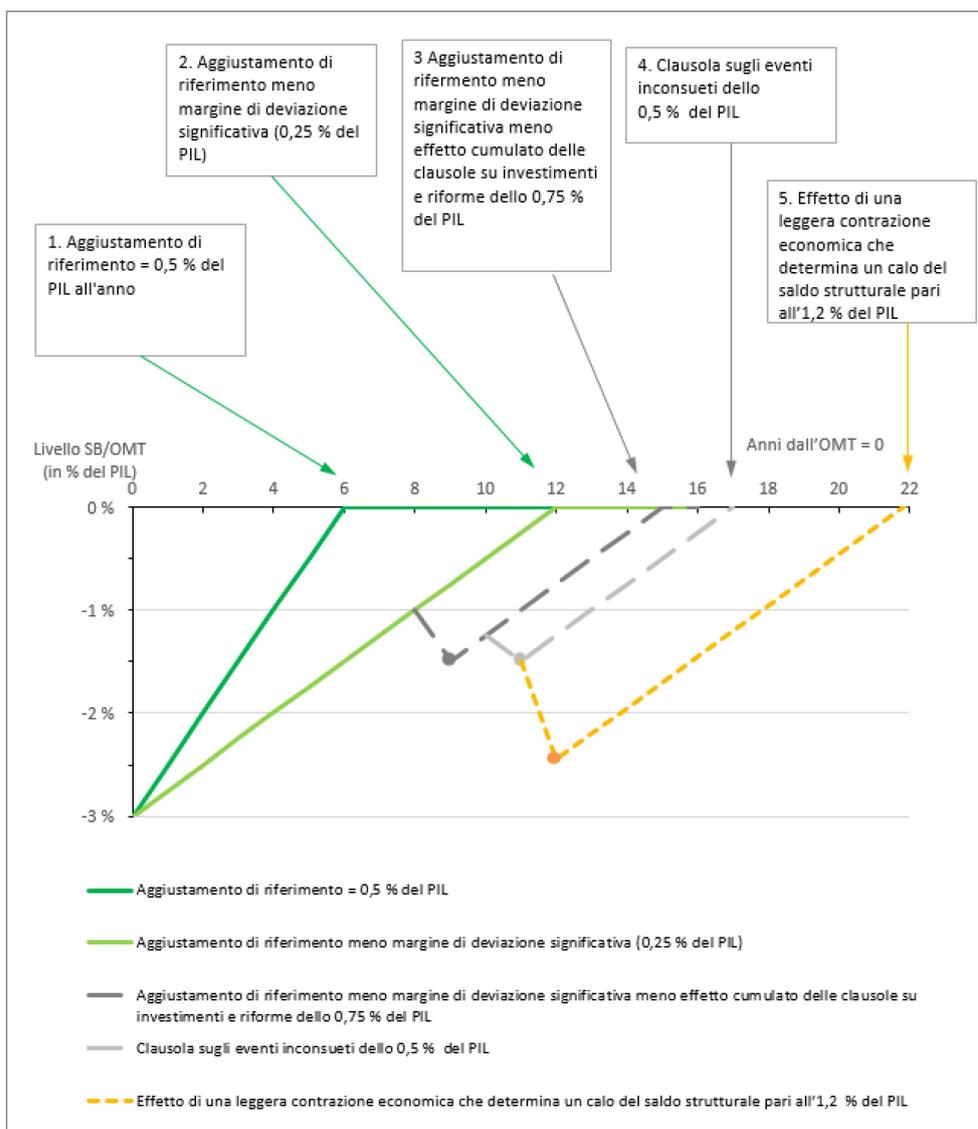
<sup>44</sup> Il parametro di riferimento di 0,5 punti percentuali di PIL meno il margine di deviazione significativa di 0,25 punti percentuali di PIL.

<sup>45</sup> All'Italia sono state concesse tolleranze per gli investimenti e per le riforme prossime a tale limite.

zona euro non sono diventati negativi), ad esempio, ha determinato un calo del saldo strutturale della zona euro di circa l'1,2 % del PIL. Queste contrazioni prolungherebbero ulteriormente il periodo necessario per conseguire l'OMT. Se il tempo necessario per conseguire l'OMT si allunga, è possibile che si verifichi più di una contrazione economica.

67. Il **grafico1** illustra l'effetto cumulato della matrice, del margine di deviazione significativa, di tutte le clausole (eccetto quella sul sistema pensionistico) e una possibile contrazione economica sul tempo necessario per conseguire l'OMT. Ad eccezione degli effetti della contrazione economica, tutti gli altri effetti mostrati nel **grafico 1** corrispondono a grandi linee a quelli già registrati nella pratica.

**Grafico 1 - Impatto cumulato del margine di deviazione significativa, delle clausole massime sulla riforma degli investimenti, sulle riforme strutturali e sugli eventi inconsueti e di una leggera contrazione economica**



*Nota:* 1) Si presuppone che tutte le clausole siano concesse prima del periodo di rallentamento economico e quando il saldo strutturale è superiore a -1,5 %. Ciò, tuttavia, non incide sul risultato. 2) L'OMT medio attuale degli Stati membri è di -0,5 punti percentuali di PIL. 3) L'importo delle clausole cumulate sugli investimenti e sulle riforme è considerato ai livelli massimi stabiliti dalla normativa. L'importo massimo approvato fino ad ora è stato dello 0,71 %. L'importo per eventi inconsueti è quello maggiore finora approvato.

*Fonte:* Corte dei conti europea.

68. Infine, l'introduzione più recentemente del nuovo "margine di discrezionalità" ha aperto nuove possibilità per ridurre i requisiti, dimezzando quelli previsti dalla matrice. Uno Stato

membro con un debito superiore al 60 % del PIL in una congiuntura normale vedrebbe il requisito della matrice ridotto dallo 0,6 % allo 0,3 %. Inoltre, a meno di non aver applicato un margine di deviazione significativa di oltre lo 0,25 % del PIL nell'anno precedente, lo Stato membro potrebbe ridurre ulteriormente questo requisito di 0,24 % del PIL, evitando praticamente qualsiasi aggiustamento anche in una "congiuntura normale".

69. Nel definire la matrice e introducendo e approvando tutte queste tolleranze per specifici Stati membri, la Commissione non ha analizzato gli effetti delle tolleranze sulle loro prospettive di conseguire gli OMT in tempi ragionevoli (cfr. **riquadro 1**), aspetto che costituisce il principale obiettivo del regolamento. La Commissione ha dichiarato di essersi volontariamente concentrata sulle variazioni annuali del saldo strutturale, a causa delle incertezze riguardanti le previsioni sugli andamenti macroeconomici. Le simulazioni fornite dalla Commissione e allegate al Vademecum non sono realistiche in quanto ipotizzano la convergenza ad un tasso di riferimento dello 0,5 % all'anno, quando in realtà questo cambia seguendo la matrice ed è ulteriormente ridotto applicando il margine di deviazione consentito. Questo approccio miope impedisce una adeguata valutazione degli effetti delle tolleranze sul raggiungimento del principale obiettivo del regolamento.

70. Insieme alla matrice, il margine di deviazione significativa, le diverse clausole di flessibilità e il più recente margine di discrezionalità hanno notevolmente indebolito il quadro giuridico. Nello specifico, la durata del percorso di avvicinamento agli OMT per i paesi che applicano tutte le clausole di flessibilità potrebbe risultare estremamente lunga, rendendo precaria la posizione gli Stati membri con elevato debito nella prossima contrazione economica e posticipando la riduzione del loro rapporto debito/PIL.

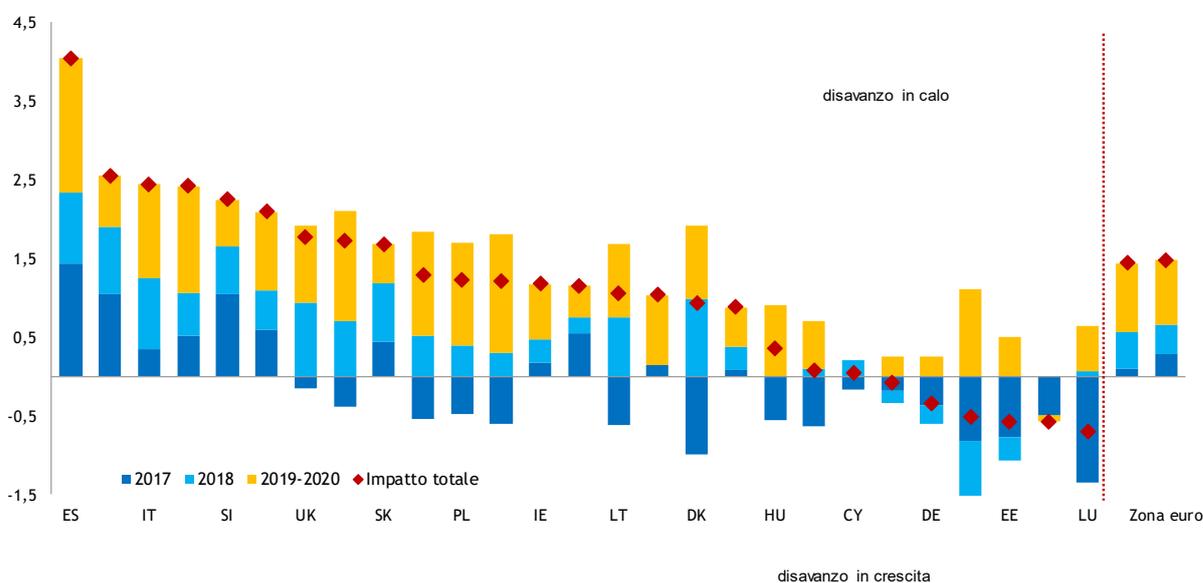
#### **Valore informativo delle proiezioni sugli anni più remoti nei PSCo**

71. La maggior parte degli Stati membri soggetti al braccio preventivo mostra nei rispettivi PSCo di poter raggiungere l'OMT entro il quarto anno, o almeno di poter realizzare

significativi progressi in tale direzione<sup>46</sup>. Questo è in linea con le aspettative espresse dalla Commissione nel documento “Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del Patto di stabilità e crescita”<sup>47</sup>. Tuttavia, in base alle proiezioni la maggior parte dei progressi verrà conseguita negli ultimi due anni del periodo del programma (cfr. **grafico 2**)<sup>48</sup>.

## **Grafico 2 – Profilo temporale degli andamenti di bilancio del periodo 2017-2020 come presentati nei PSCo 2017**

**Grafico 2.1: Profilo temporale degli andamenti di bilancio: variazione prevista del saldo nominale di bilancio (in punti percentuali di PIL, cumulato) negli Stati membri dell'UE per il periodo 2017-2020, come presentata nei programmi di stabilità e di convergenza**



Il grafico mostra l'andamento del saldo nominale nel periodo 2017-2020 in base ai PSCo. I paesi sono ordinati in ordine decrescente in base alla variazione cumulata del saldo nominale di bilancio nel periodo 2017-2020.

**Fonte:** programmi di stabilità e convergenza 2017

*Fonte: Institutional Paper 059, luglio 2017, Commissione europea, riferimento ai PSCo 2017, pag. 17.*

72. Le proiezioni del saldo strutturale sono riviste ogni anno. Ad esempio, le prime proiezioni del saldo strutturale nel 2018, eseguite nel 2014 e 2015, sono molto più ottimistiche di quelle degli anni successivi, ad esempio nel 2016 e 2017 (cfr. **tabella 2**).

<sup>46</sup> Cfr. ad esempio, il riquadro 2.1 del documento “An Overview of the 2017 Stability and Convergence Programmes and an Assessment of the Euro Area Fiscal Stance for 2018” Institutional paper 059, luglio 2017.

<sup>47</sup> COM(2015) 12 final, del 13 gennaio 2015.

<sup>48</sup> Grafico 2.1 dello stesso documento.

Queste revisioni al ribasso non possono essere attribuite ad un peggioramento delle prospettive macroeconomiche, dato che queste sono in realtà migliorate.

**Tabella 2 - Obiettivo di saldo strutturale per il 2018 nei PSCo 2014-2017 per un campione di Stati membri, in percentuale del PIL**

	AT	BE	FI	IT	HU	NL	ES	FR	PT
PSCo 2014	-0,3 %		0,3 %	0,0 %					-0,2 %
PSCo 2015	-0,5 %	0,0 %	-2,6 %	0,1 %	-1,6 %	-0,5 %	-0,2 %	-0,1 %	-0,4 %
PSCo 2016	-0,5 %	0,0 %	-1,4 %	-0,8 %	-1,7 %	-0,6 %	-1,9 %	-0,3 %	-0,8 %
PSCo 2017	-0,8 %	-0,4 %	-1,1 %	-0,7 %	-2,4 %	0,3 %	-2,0 %	-0,5 %	-1,1 %

Fonte: PSCo 20014-2017 per AT, BE, FI, IT, HU, NL, ES, FR, PT.

73. Nella comunicazione del 2015 sulla flessibilità, la Commissione affermava che “lo Stato membro compensa la deviazione temporanea e l’obiettivo a medio termine è raggiunto entro i quattro anni coperti dal corrente programma di stabilità o di convergenza”.<sup>49</sup> Questa frase compare nella sezione che tratta degli effetti delle clausole di flessibilità, ma sembra suggerire che tutti gli Stati membri debbano raggiungere l’OMT entro la fine del periodo del PSCo.

74. Una frase simile compare nello stesso contesto nell’articolo 5, paragrafo 1, del regolamento, in cui si prevede che “la posizione di bilancio ritorni all’obiettivo a medio termine entro il periodo coperto dal programma”.

75. Tuttavia, la Commissione non considera responsabili gli Stati membri di tali revisioni, né cerca di imporre l’applicazione dell’obiettivo iniziale. Non ha neppure elaborato la matrice in modo tale che tutti gli Stati membri, indipendentemente dal fatto che siano prossimi o meno al conseguimento dell’OMT, lo raggiungano entro i quattro anni coperti dal programma. La persistente stima in eccesso dei saldi strutturali a due-tre anni di distanza mostra che le proiezioni per gli anni a venire nel PSC hanno un valore informativo limitato.

---

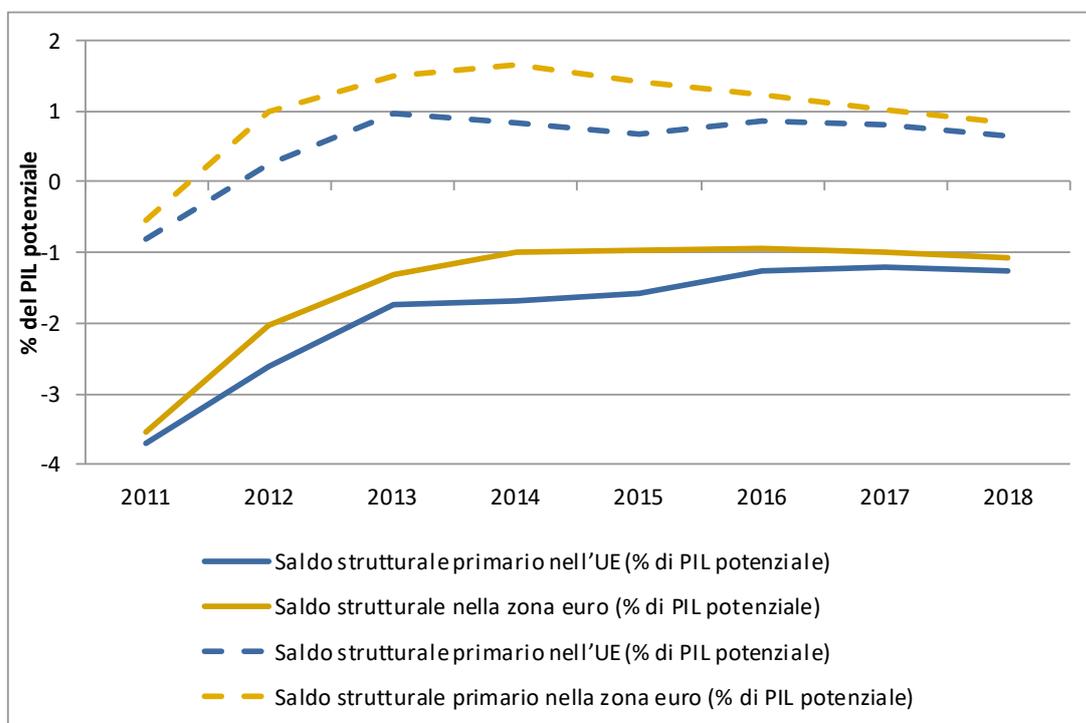
<sup>49</sup> COM(2015) 12 *final* del 13 gennaio 2015, sezione 2.2. È stato poi approvato dal Consiglio ECOFIN nella “Posizione comune sulla flessibilità nel patto di stabilità e crescita”, ECOFIN 14345/15.

**Parte III — I progressi nel conseguimento degli OMT hanno subito una battuta d'arresto non appena le pressioni del mercato si sono attenuate e diversi paesi indebitati non sono sulla giusta via per raggiungere gli OMT in tempi ragionevoli**

### **Mediamente nessun progresso nel conseguimento degli OMT negli ultimi anni**

76. Tra il 2011 e il 2014, il risanamento di bilancio negli Stati membri è stato guidato dalle pressioni del mercato. Una volta che tali pressioni si sono attenuate e la crescita del PIL è tornata nel 2014, il quadro del PSC indebolito dalle disposizioni attuative non è stato in grado di garantire un ulteriore miglioramento dei saldi strutturali, in particolare negli Stati membri con una posizione di bilancio debole. Nella zona euro, dopo il 2014, il saldo strutturale è rimasto sostanzialmente invariato, mentre il saldo primario strutturale è mediamente peggiorato di circa 1 punto percentuale di PIL. Gli Stati membri hanno speso tutti i risparmi realizzati grazie ai tassi di interesse più bassi (cfr. **grafico 3**).

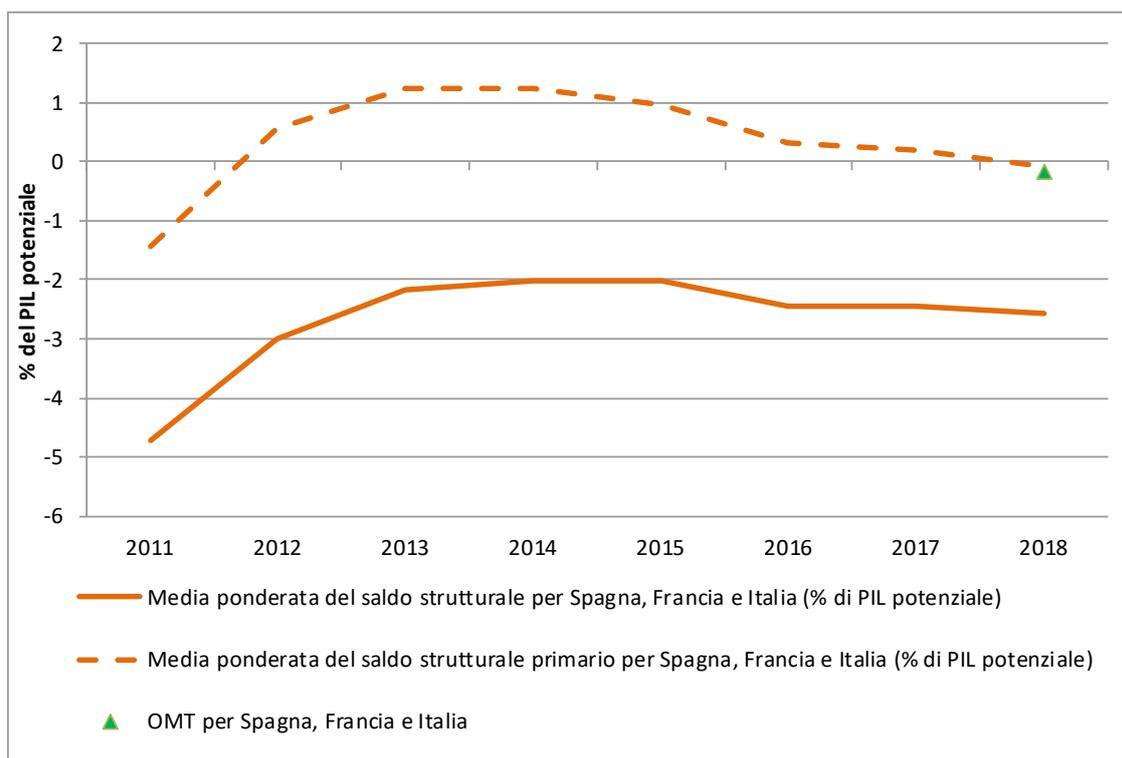
**Grafico 3 - Saldo strutturale e saldo primario strutturale nell'UE e nella zona euro (percentuale del PIL potenziale per 2011 – 2018)**



Fonte: Banca dati macroeconomica annuale della DG ECFIN (AMECO), marzo 2018.

77. In molti grandi paesi della zona euro (Spagna, Italia e Francia) che sono lontani dai rispettivi OMT, il saldo strutturale, e ancora di più il saldo primario strutturale sono notevolmente peggiorati (cfr. **grafico 4**).

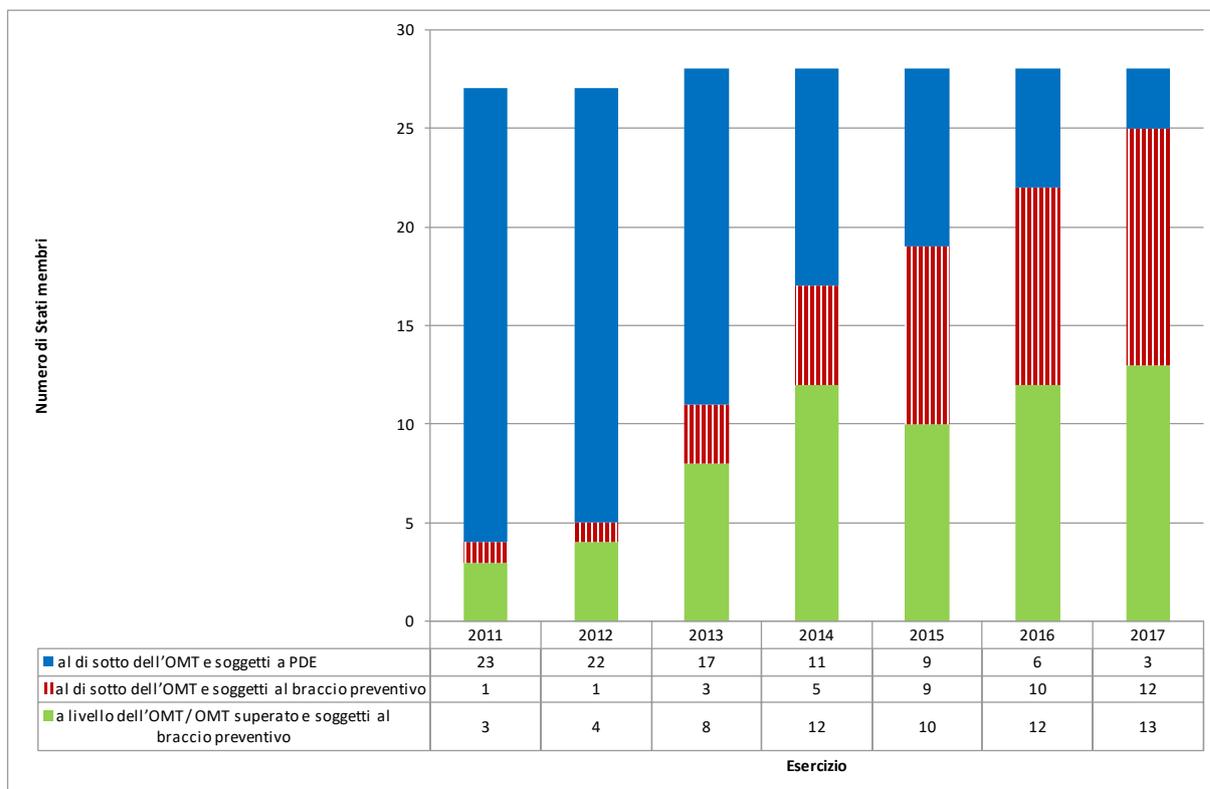
**Grafico 4 – Andamento del bilancio negli Stati membri selezionati (media, percentuale del PIL potenziale nel 2011 – 2018)**



*Nota:* Il saldo strutturale per Spagna, Italia e Francia è basato su una media ponderata dei rispettivi PIL nominali; l'OMT è basato sui programmi di stabilità 2017.

*Fonte:* AMECO, marzo 2018.

78. Il numero di Stati membri che hanno conseguito il proprio OMT è aumentato da 3 nel 2011 a 12 nel 2014 sotto le pressioni del mercato e nonostante le condizioni economiche sfavorevoli in quel periodo. Successivamente, i progressi in tale direzione hanno subito una battuta d'arresto, nonostante il ritorno della crescita (cfr. **grafico 5**). Soltanto la metà circa degli Stati membri ha attualmente raggiunto gli OMT.

**Grafico 5 - Numero di Stati membri che ha conseguito gli OMT (2011 – 2017)**

Fonte: Commission Spring Forecast 2016 for 2013-2015, Commission Spring Forecast 2017 for 2016-2017.

79. La **figura 5** mostra il tasso di aumento del saldo strutturale per gli Stati membri che non hanno conseguito gli OMT, sulla base dei dati di previsione dell'autunno 2017. In media, questi 13 paesi non hanno registrato progressi nei quattro anni tra il 2014 e le ultime previsioni per il 2018. Sette Stati membri hanno registrato in realtà un peggioramento dei saldi strutturali e solo sei Stati membri hanno registrato un miglioramento. Il peggioramento medio è stato leggermente superiore al miglioramento medio.

**Figura 5 – Avvicinamento o allontanamento degli Stati membri dai rispettivi OMT nel periodo 2014 - 2018**

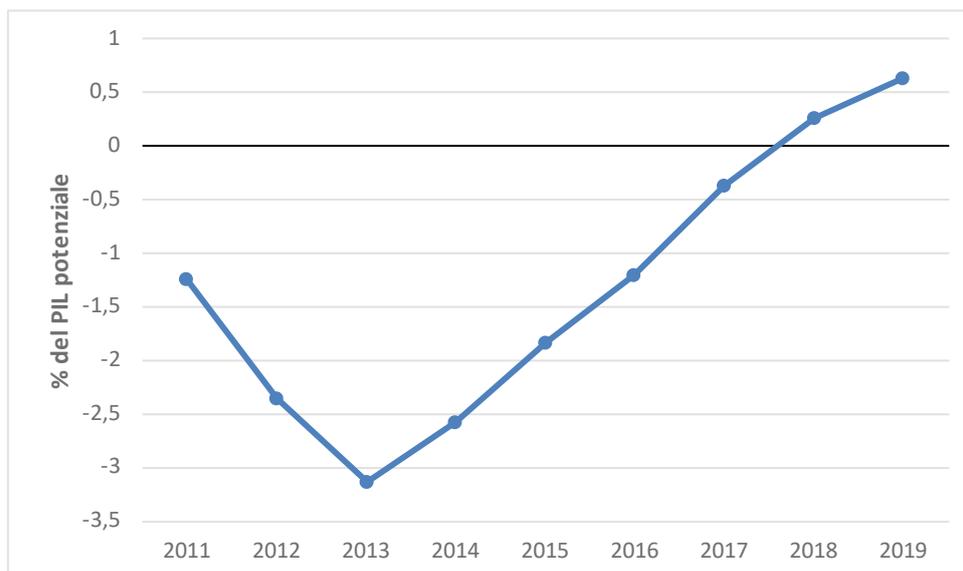
Stati membri che non hanno raggiunto l'OMT	OMT	Distanza dall'OMT (SB 2017 - OMT)	Saldo strutturale (% del PIL potenziale)		ΔSB	SB in peggioramento	SB in miglioramento
	PSCo 2017		2014	2018	(2018-2014)		
Romania	-1,0	-2,3	-0,4	-4,3	-3,9		
Estonia	-0,5	-0,6	0,0	-1,4	-1,4		
Ungheria	-1,5	-1,7	-2,2	-3,6	-1,4		
Italia	0,0	-2,1	-1,0	-2,0	-1,0		
Lettonia	-1,0	-0,8	-1,0	-1,8	-0,8		
Austria	-0,5	-0,4	-0,8	-1,0	-0,2		
Portogallo	0,25	-2,1	-1,7	-1,8	-0,1		
Finlandia	-0,5	-0,5	-1,5	-1,4	0,1		
Polonia	-1,0	-1,1	-2,8	-2,3	0,5		
Slovenia	0,25	-1,9	-2,2	-1,6	0,6		
Slovacchia	-0,5	-1,1	-2,2	-1,2	1,0		
Belgio	0,0	-1,5	-2,9	-1,5	1,4		
Irlanda	-0,5	-0,8	-4,0	-0,5	3,5		
Numero di SM.						7	6
Percentuale di SM in tutto che non hanno raggiunto i rispettivi OMT.						54%	46%

Fonte: Commission Autumn Forecast 2017, SCPs 2017, Assessment of the DBPs for 2018.

80. Inoltre, nel 2016 i documenti di presa di posizione della Commissione sull'orientamento delle finanze pubbliche nella zona euro ha iniziato a raccomandare una espansione di bilancio<sup>50</sup>, nonostante il fatto che lo scarto dal PIL potenziale avesse iniziato a ridursi rapidamente dopo il 2013 e diventi positivo nel 2018 (cfr. **grafico 6**)<sup>51</sup>. Queste raccomandazioni potrebbero aver scoraggiato gli sforzi di risanamento di bilancio negli Stati membri che non avessero conseguito i rispettivi OMT.

<sup>50</sup> Comunicazione della Commissione dal titolo "Verso un orientamento positivo della politica di bilancio della zona euro" COM(2016) 727 final, 16.11.2016, Bruxelles, pag. 7.

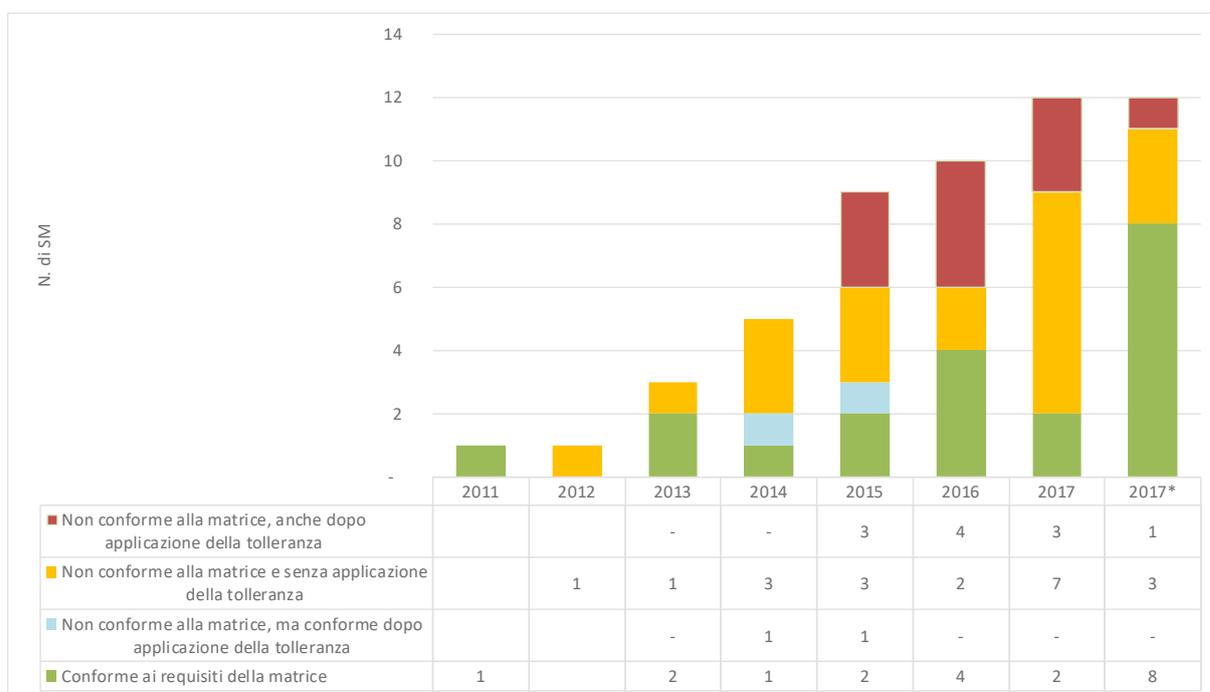
<sup>51</sup> Una classica critica alla politica di bilancio discrezionale è che produce effetti sempre troppo tardivamente e quindi agisce in modo prociclico.

**Grafico 6 - Scarto dal PIL potenziale nella zona euro (2011-2019)**

Fonte: AMECO, marzo 2018.

81. Il modesto sforzo di aggiustamento attuato dagli Stati membri soggetti al braccio preventivo e che non hanno ancora raggiunto gli OMT risultano evidenti anche dal confronto dei requisiti di aggiustamento del saldo strutturale fissati dalla matrice e l'aggiustamento effettivamente conseguito. Il **grafico 7** mostra il tasso di aumento del saldo strutturale per gli Stati membri che non hanno conseguito gli OMT. Sono molto pochi i paesi che soddisfano i requisiti della matrice e la maggioranza non li ha rispettati. Sulla base dei dati preliminari, nel 2017 soltanto due Stati membri risultavano in linea con i requisiti della matrice, anche se tenendo conto degli aggiornamenti più recenti degli indicatori del saldo strutturale nelle *Spring Forecast 2018*, risulta che, alla luce della crescita registrata in alcuni Stati membri durante il 2017, oltre la metà degli stessi Stati membri avrà soddisfatto ex post i rispettivi OMT.

**Grafico 7 – Numero di Stati membri soggetti al braccio preventivo e al di sotto degli OMT che non hanno attuato o non stanno attuando gli aggiustamenti stabiliti dalla matrice del PSC**



*\*Nota:* sulla base degli aggiornamenti del saldo strutturale per lo stesso Stato membro nelle *Spring Forecast 2018*.

*Fonte:* documenti di lavoro dei servizi della Commissione (SWD) per 2011-2012; *Spring Forecast 2017* per il periodo 2013-2017; *Spring Forecast 2016* per il periodo 2013-2015 per la distanza dagli OMT.

82. Dal 2014, l'efficacia del braccio preventivo è stata inoltre ulteriormente minata dagli sviluppi relativi al braccio correttivo. La Spagna, nell'ambito del braccio correttivo, ha registrato un notevole deterioramento del saldo strutturale nel periodo successivo al 2014, mentre Francia e Portogallo hanno conseguito solo progressi molto lenti (cfr. **tabella 3**)<sup>52</sup>.

<sup>52</sup> La PDE per il Portogallo è stata abrogata nel giugno 2017.

**Tabella 3 - Numero di anni necessari per conseguire gli OMT per gli SM della zona euro con alti livelli di debito rispetto al PIL nel 2017**

Stato membro	Cambiamento medio del saldo strutturale (2014-2018)	OMT	Distanza dall'OMT	Numero di anni necessari per conseguire l'OMT
		(Saldo strutturale 2017)	(Saldo strutturale 2017 - OMT-2017)	(basato sul saldo strutturale per il 2017 e sull'aggiustamento medio per 2014-2018)
<b>Belgio</b>	0,3	0,0	-1,5	5,0
<b>Irlanda</b>	0,8	-0,5	-0,8	0,9
<b>Spagna</b>	-0,3	0,0	-3,1	Nessuna convergenza
<b>Francia</b>	0,1	-0,4	-2,0	14,9
<b>Italia</b>	-0,2	0,0	-2,1	Nessuna convergenza
<b>Portogallo</b>	0,2	0,25	-2,1	8,7

*Nota:* il dato del saldo strutturale per Portogallo e Francia nel 2017 e la proiezione per il 2018 sono stati significativamente rivisti al rialzo nelle *Spring Forecast 2018*.

*Fonte:* saldo strutturale, AMECO 2017; OMT fissati dagli Stati membri sulla base delle *Spring Forecast 2017*, rivisti nel 2016 per essere applicati nel 2017-2019; distanza dagli OMT e anni dal conseguimento degli OMT basati su calcoli della Corte.

83. Inoltre, la Commissione non applica i requisiti del braccio preventivo agli Stati membri soggetti al braccio correttivo, anche se non vi siano disposizioni normative chiare al riguardo. L'interpretazione della Commissione è che il braccio correttivo consenta di ricondurre il disavanzo nominale al di sotto del 3 % unicamente grazie alla ripresa ciclica, senza la necessità di prevedere miglioramenti obbligatori del saldo strutturale. Al tempo stesso, per molti Stati membri la Commissione ha ripetutamente raccomandato di prorogare per più anni i termini per l'uscita dalla procedura per i disavanzi eccessivi (PDE), molto di più di quanto previsto dai trattati. Di conseguenza, gli Stati membri soggetti al braccio correttivo non sono tenuti ad attuare gli aggiustamenti richiesti che avrebbero dovuto invece attuare se fossero stati soggetti alle disposizioni del braccio preventivo. La Commissione ha cercato

ad un certo punto di trovare l'accordo degli Stati membri per ovviare a queste incongruenze, ma la questione non è stata risolta.

### **Risultati particolarmente deboli negli Stati membri con debito più elevato**

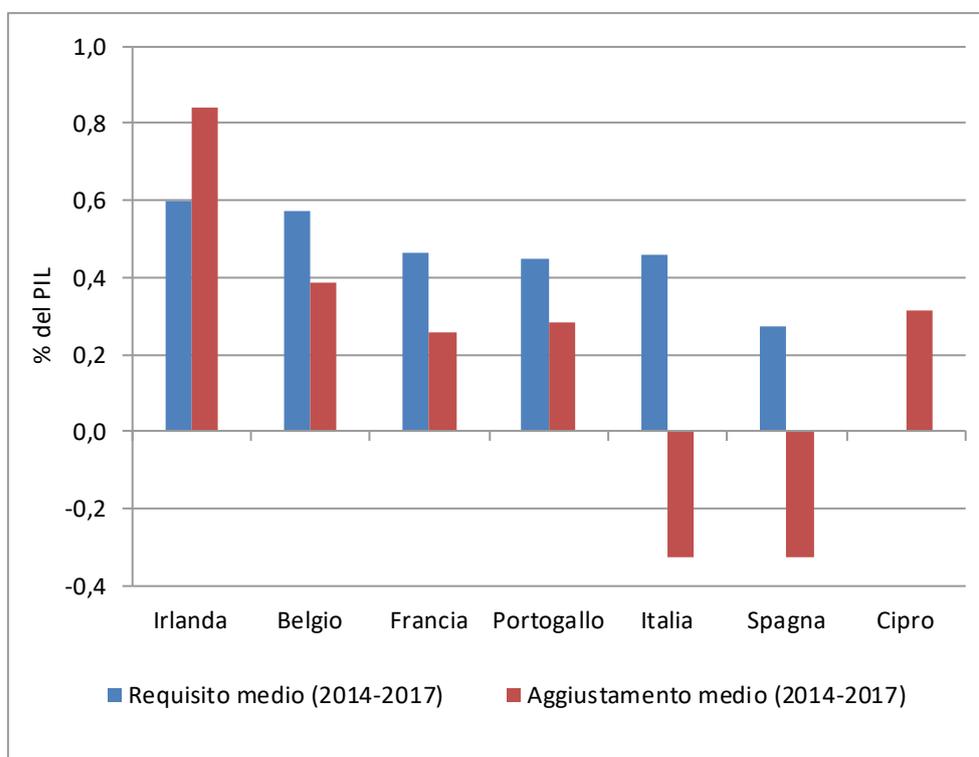
84. Le variazioni dei saldi di bilancio e del rapporto debito/PIL nei singoli Stati membri di una unione monetaria sono molto più importanti di quelle degli indicatori aggregati o medi<sup>53</sup>. Questo perché gli incentivi a una disciplina di bilancio sono più deboli in una unione monetaria, in quanto i paesi non devono controllare lo stato della propria bilancia dei pagamenti, anche se gli effetti negativi esterni delle rispettive politiche di bilancio sugli altri paesi dell'unione monetaria sono maggiori.

85. Per tale ragione, gli sviluppi più importanti avvengono nei paesi dell'UE con debito più elevato (per la Corte, i paesi con un rapporto debito/PIL superiore al 90 %). Inoltre, è importante considerare anche gli Stati membri soggetti al braccio correttivo del PSC in questo periodo (2014-2018). È logico supporre che i criteri per il braccio preventivo debbano costituire il limite inferiore dei requisiti di aggiustamento previsti nell'ambito del braccio correttivo. In tale senso, i primi sono pertinenti per gli ultimi. Il quadro che si delinea desta inquietudine (cfr. ***grafico 8***).

---

<sup>53</sup> In tale contesto, confrontare gli aggregati dell'UE con quelli di Stati Uniti e Giappone ha un valore estremamente limitato. L'UE non ha ampi poteri né in materia di debito pubblico né in materia fiscale.

**Grafico 8 - Requisito medio (in base alla matrice <sup>54</sup>) e aggiustamento medio (variazione del saldo strutturale) 2014-2017**



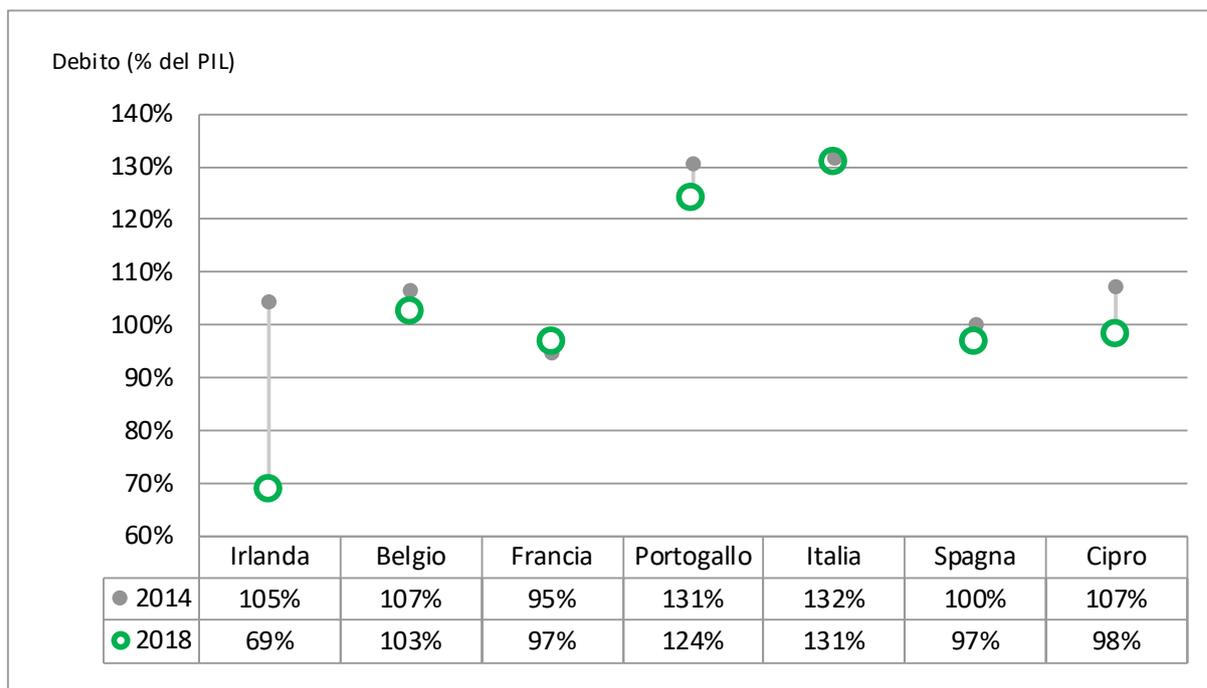
Fonte: saldo strutturale da AMECO, marzo 2018; requisiti dalle valutazioni di primavera della Commissione 2015, 2016, 2017.

86. L'esempio di successo è quello dell'Irlanda, che ha migliorato il proprio saldo strutturale in misura notevolmente superiore a quanto richiesto dalla matrice. Ha inoltre conseguito il proprio OMT e il rapporto debito/PIL sta scendendo rapidamente<sup>55</sup>. Cipro ha conseguito l'OMT nel 2018. Tale risultato, insieme alla ripresa, ha avviato il rapporto debito/PIL su una traiettoria discendente, anche se lento<sup>56</sup> (cfr. *grafico 9*).

<sup>54</sup> Il requisito medio per gli Stati membri soggetti alla PDE, presupponendo che venga applicata la matrice del braccio preventivo.

<sup>55</sup> Le osservazioni restano valide anche se si confronta il debito con il reddito nazionale disponibile, anche se il calo è relativamente minore.

<sup>56</sup> Il saldo strutturale di Cipro era fortemente positivo nel 2014, ben al di là dell'OMT, il che significa che si è avvicinato all'OMT nel 2017 dall'alto.

**Grafico 9 - Debito pubblico rispetto al PIL nel 2014 e 2018**

Fonte: AMECO, marzo 2018.

87. Il Belgio ha realizzato alcuni progressi in direzione dell'OMT, ma molto inferiori a quelli richiesti dalla matrice. Alla fine del 2018, in base alle previsioni, dovrebbe essere circa a 1,5 punti percentuali dall'OMT, che è stato recentemente rivisto al ribasso. Supponendo che nei prossimi anni continui l'aggiustamento al tasso medio del periodo 2014-2018, saranno necessari 5 anni per raggiungere l'OMT (cfr. anche **tabella 3**).

88. Il saldo strutturale del Portogallo è solo lievemente migliorato, in media, durante tale periodo e resta circa 2 punti percentuali del PIL al di sotto dell'OMT, anche se gli ultimi aggiornamenti delle *Spring Forecast 2018* mostrano un significativo miglioramento del saldo strutturale per il 2017. Se il 2017 avesse rappresentato un'eccezione e se gli anni precedenti fossero indicativi della velocità media di aggiustamento, ci vorrebbero al paese almeno 9 anni per raggiungere l'OMT. Se i miglioramenti più recenti del saldo strutturale rilevati nelle *Spring Forecast 2018* potessero essere mantenuti e continuassero a superare i requisiti della matrice, il Portogallo potrebbe raggiungere il proprio OMT in tempi più ragionevoli.

89. Destano invece preoccupazione gli andamenti in tre grandi paesi: Italia, Francia e Spagna. In tali paesi, gli aggiustamenti sono stati notevolmente al di sotto dei requisiti della matrice, e questo ritmo di progressione non faciliterà il conseguimento degli OMT in un tempo ragionevole. A giudizio della Corte, ampie deviazioni degli aggiustamenti dei saldi di bilancio per gli Stati membri soggetti al braccio correttivo, a differenza di quelli soggetti al braccio preventivo, sono di fondamentale importanza per la credibilità di tutto il quadro del PSC.

90. La Francia, nell'ambito del braccio correttivo, ha migliorato di poco il proprio saldo strutturale nel 2014-2018 (cfr. **tabella 3**). Con una distanza dall'OMT di 2,7 punti percentuali di PIL alla fine del 2018, e ipotizzando la velocità media di aggiustamento raggiunta nel periodo 2014-2018, saranno necessari 15 anni per conseguire l'OMT. In Francia, il rapporto debito/PIL ha continuato a crescere in questo periodo.

91. L'Italia (soggetta al braccio preventivo) e la Spagna (soggetta al braccio correttivo) hanno registrato un consistente deterioramento del saldo strutturale nello stesso periodo, e ora sono lontane dall'OMT: l'Italia di 2 punti percentuali e la Spagna di oltre 3 punti percentuali. Non hanno realizzato progressi nella riduzione del debito, nonostante l'espansione delle rispettive economie.

92. Nel caso di Francia e Spagna, entrambe soggette alla PDE, la Commissione aveva più volte posticipato il termine per l'uscita dalla PDE<sup>57</sup>, dichiarando al contempo che non si può passare alla fase successiva della PDE se lo Stato membro consegue i valori-obiettivo intermedi di disavanzo nominale, anche se gli impegni strategici non sono stati mantenuti<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> Nel caso della Francia, la PDE è stata aperta nel 2009 ed, in origine, il termine per l'uscita era il 2012. Già alla fine del 2009, il termine era stato portato al 2013. Nel 2013 è stato posticipato di due anni, fino al 2015. Nel 2015 è stato posticipato di altri due anni, fino al 2017. La Francia ha registrato un tasso di crescita negativo solo nel 2009.

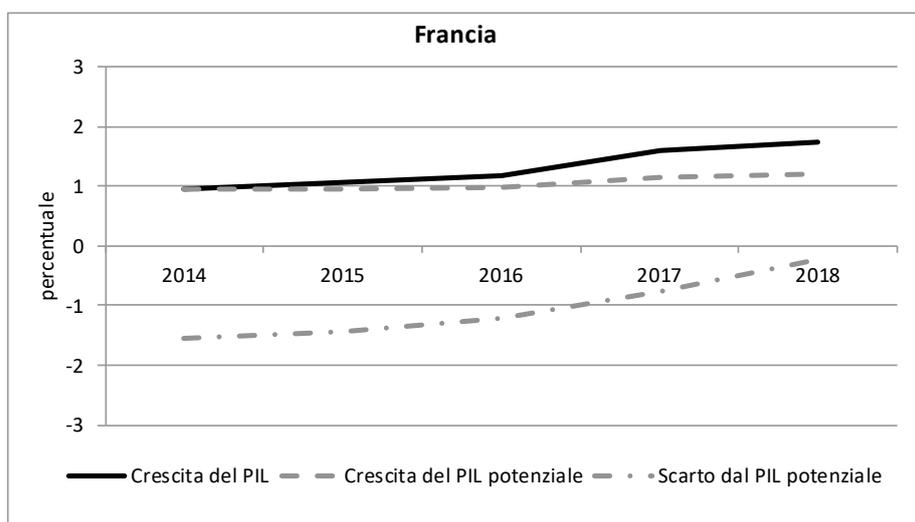
Nel caso della Spagna, il termine è stato posticipato quattro volte, due volte di un anno e due volte di due anni, e il termine ultimo è ora fissato al 2018.

<sup>58</sup> Cfr. *Commission SGP Vade Mecum* (edizione 2017), sezione 2.3.2.1.

Di conseguenza, nel 2014-2017, il saldo strutturale in Spagna è peggiorato di 1,7 punti percentuali di PIL e in Francia è migliorato in misura molto ridotta.

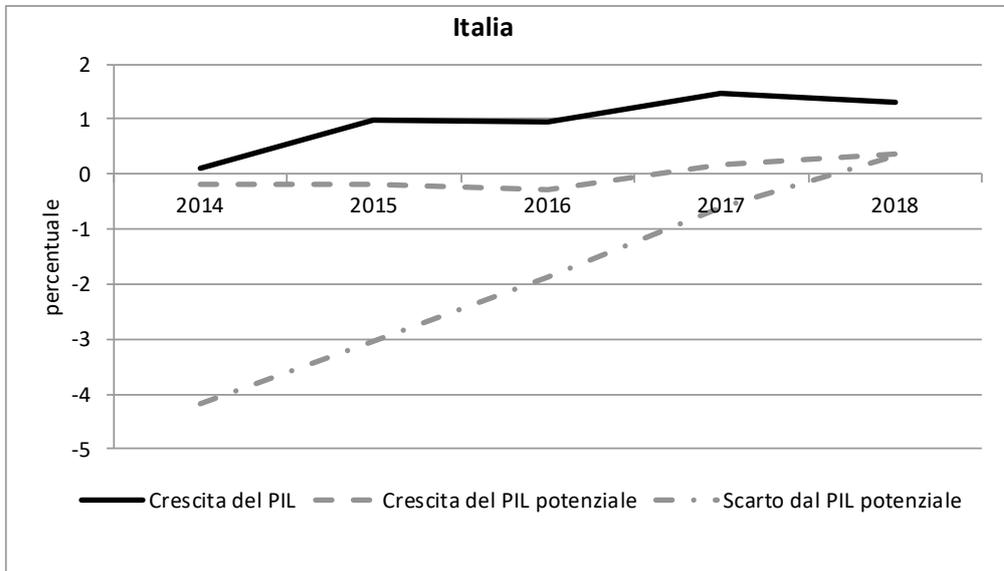
93. In tale periodo, in tutti questi tre grandi paesi, la crescita ha superato la crescita potenziale e lo scarto dal PIL potenziale si è ridotto. Quest'ultimo, in base alle proiezioni, dovrebbe essere positivo in Italia e Spagna nel 2018, e solo leggermente negativo in Francia (cfr. **grafici 10, 11 e 12**). I tre paesi hanno peraltro emesso oltre la metà dei titoli di debito pubblico totali della zona euro.

**Grafico 10 – Andamento del PIL, del PIL potenziale e dello scarto dal PIL potenziale in Francia (2014-2018)**



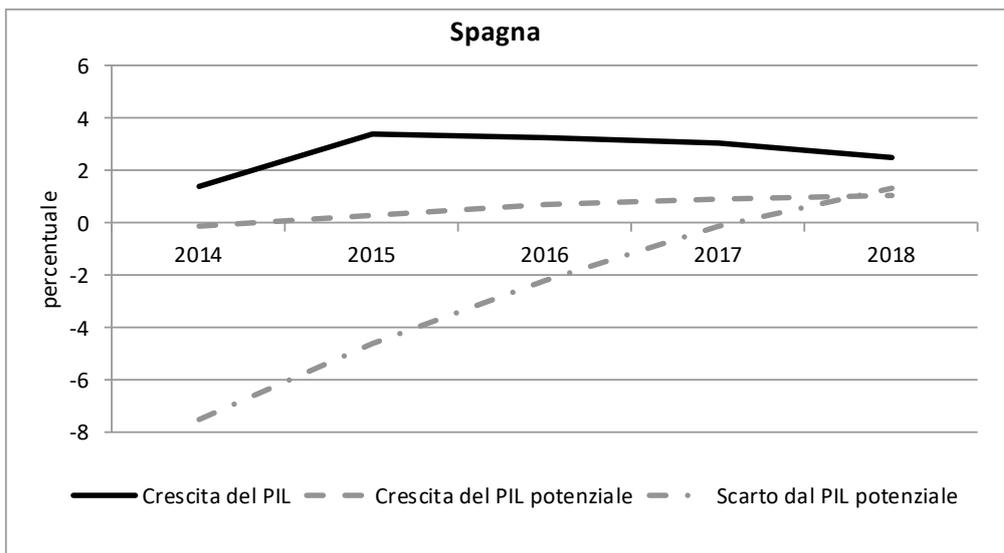
Fonte: AMECO, marzo 2018.

**Grafico 11 – Andamento del PIL, del PIL potenziale e dello scarto dal PIL potenziale in Italia (2014-2018)**



Fonte: AMECO, marzo 2018.

**Grafico 12 – Andamento del PIL, del PIL potenziale e dello scarto dal PIL potenziale in Spagna (2014-2018)**



Fonte: AMECO, marzo 2018.

94. La BCE ha recentemente rilevato l'assenza di progressi nel risanamento di bilancio nei paesi indebitati della zona euro. Nel *Financial Stability Review* del 2017, la BCE ha osservato

che il miglioramento dei saldi nominali nasconde le vulnerabilità di bilancio sottostanti e un leggero allentamento complessivo dei vincoli relativi all'orientamento di bilancio nella zona euro nell'orizzonte 2017-2019. Gli sforzi in materia di bilancio continuano ad essere al di sotto degli impegni assunti nel Patto di stabilità e crescita in vari paesi della zona euro (cfr. **grafico 8**). In base alle proiezioni, il deterioramento dei saldi strutturali previsto nel periodo 2017-2019 potrebbe ulteriormente mettere a rischio il conseguimento degli obiettivi a medio termine in diversi paesi<sup>59</sup>.

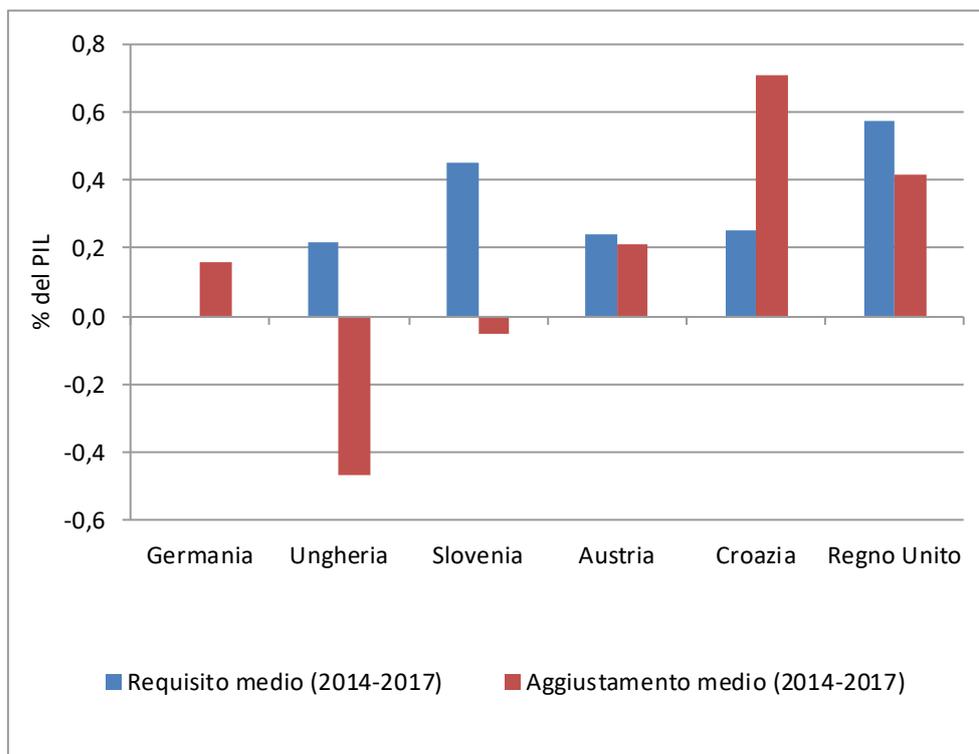
**Performance non uniforme negli Stati membri con livelli di debito tra il 70 % e il 90 % nel periodo 2014-2018**

95. In questo gruppo, due paesi hanno superato i requisiti della matrice: Germania e Croazia. L'Austria e, in misura minore, il Regno Unito si sono avvicinati ai requisiti. La Slovenia, in media, non ha attuato aggiustamenti, mentre l'Ungheria ha attuato una politica di bilancio altamente espansiva (cfr. **grafico 13**).

---

<sup>59</sup> BCE, *Financial Stability Review*, novembre 2017, pag. 29.

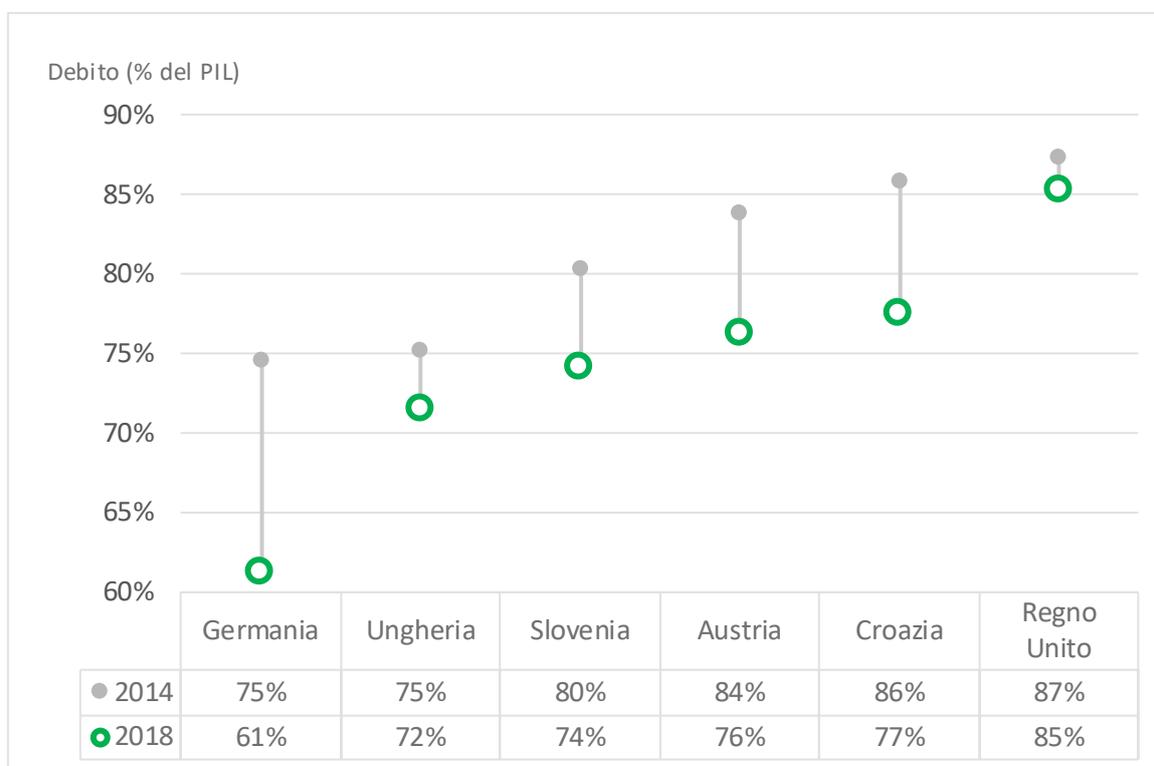
**Grafico 13 - Requisito medio (in base alla matrice) e aggiustamento medio (variazione del saldo strutturale) 2014-2017 nei paesi con un livello di debito pubblico moderatamente superiore**



Fonte: AMECO, marzo 2018. Nota: requisiti medi della Croazia sulla base del triennio 2015-2017.

96. Gli Stati membri che hanno proceduto all'aggiustamento dei rispettivi saldi strutturali hanno registrato una notevole riduzione del rapporto debito/PIL: il debito della Germania è sceso di 14 punti percentuali di PIL, quello dell'Austria di 8 punti percentuali e quello della Croazia di 9 punti percentuali. La riduzione del livello del debito è stata modesta nel Regno Unito, dato l'elevato disavanzo strutturale di partenza, seppur nettamente migliorato nel corso di tale periodo. In media, la riduzione del debito in questo gruppo è stata notevolmente superiore a quella del gruppo degli Stati membri fortemente indebitati (con l'eccezione dell'Irlanda) (cfr. **grafico 14**).

**Grafico 14 - Debito pubblico rispetto al PIL nei paesi con livello di debito pubblico moderatamente superiore 2014-2018**



Fonte: AMECO, marzo 2018.

### Un netto peggioramento in due Stati membri con bassi livelli di debito

97. La Romania, con un basso livello di debito pari al 39,4 % del PIL, era al di là del proprio OMT nel 2014, ma si sta attualmente avviando verso un eccezionale peggioramento del saldo strutturale di circa 4 punti percentuali di PIL nel periodo 2014-2018. Per la prima volta, la Commissione ha avviato una procedura per deviazione significativa nel maggio 2017, ed è passata alla fase successiva nel novembre 2017.

98. L'Estonia, che nel 2014 registrava un livello del debito pari a solo il 10,7 % del PIL, aveva superato il proprio OMT nel 2014. Dal 2014 al 2018 ha registrato un calo del saldo strutturale di 1,4 punti percentuali di PIL, prevalentemente nel 2017. La Commissione ritiene che i fattori che hanno contribuito a questo calo siano di natura molto diversa da quelli osservati in Romania, data la situazione di bilancio complessiva dei due Stati membri e il livello di debito pubblico eccezionalmente basso in Estonia (9,1 % del PIL nel 2018).

### Squilibrio tra considerazioni di sostenibilità e considerazioni cicliche

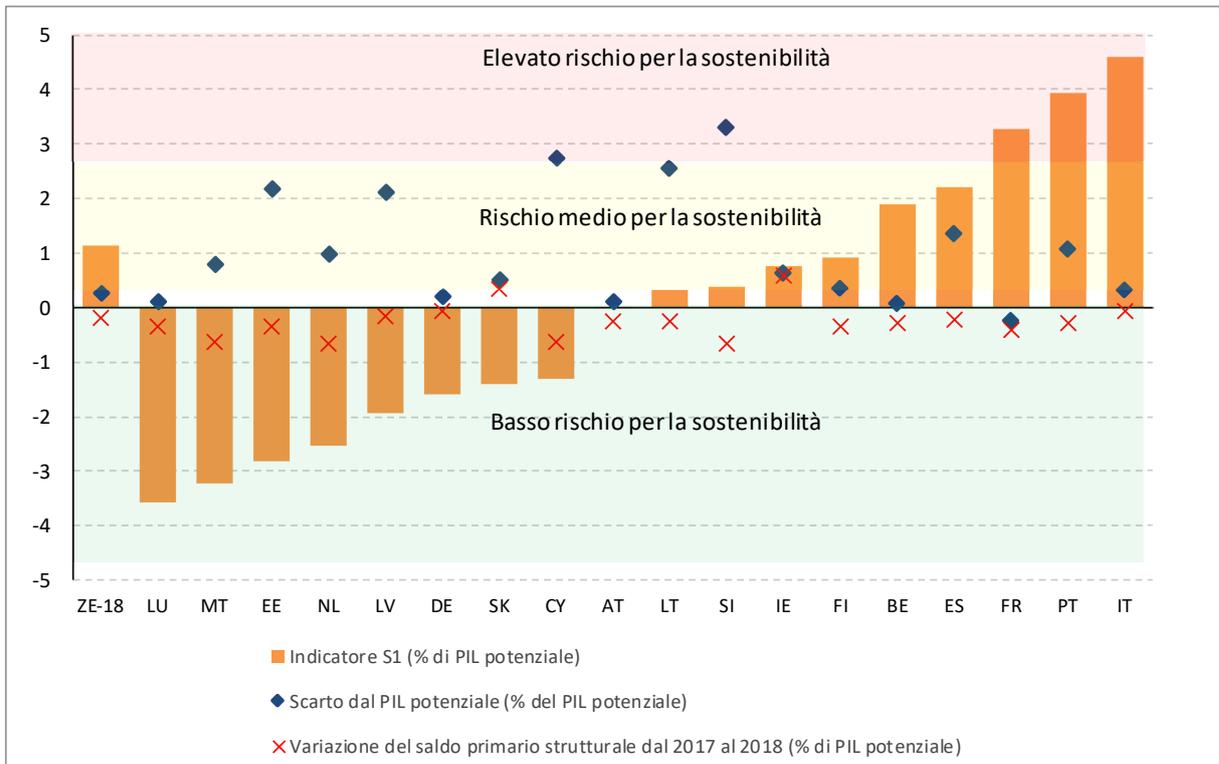
99. Nella recente comunicazione relativa alla recente introduzione del “margine di discrezionalità”, la Commissione ha sottolineato l’importanza di trovare un equilibrio, nel definire gli obiettivi di bilancio, tra le considerazioni relative alla sostenibilità di bilancio e le considerazioni anticicliche<sup>60</sup>. Tuttavia, una recente analisi, sempre della Commissione, ha mostrato che ciò non avviene negli Stati membri fortemente indebitati (quelli con rischi per la sostenibilità, sul lato destro del **grafico 15**). In questi paesi, lo scarto dal PIL potenziale è effettivamente 0 o addirittura positivo, ma manca lo sforzo per migliorare la sostenibilità di bilancio<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> Nel 2016 la Commissione aveva evidenziato la presenza di questo dilemma: “La definizione generale di una adeguata posizione di bilancio deve tener conto dell’esigenza di stabilizzazione e di sostenibilità. Come discusso più avanti, talvolta, la necessità di trovare un compromesso tra queste due dimensioni può comportare la necessità di fornire sostegno diretto all’economia senza ignorare la sostenibilità delle finanze pubbliche a medio termine” (*traduzione a cura della Corte dei conti europea*). (*Report on Public Finance in the EMU 2016* della Commissione europea, pag. 116).

<sup>61</sup> COM(2017) 800 *final* “Documenti programmatici di bilancio 2018: valutazione globale”

**Grafico 15 - Variazione prevista per il saldo primario strutturale tra il 2017 e il 2018 per i paesi della zona euro in relazione al rischio per la sostenibilità di bilancio (indicatore S1) e per lo scarto dal PIL potenziale**



*Nota:* l'indicatore S1 rappresenta il divario di sostenibilità a medio termine; misura lo sforzo di aggiustamento iniziale necessario per portare il rapporto debito/PIL al 60 % entro la data obiettivo. Le soglie critiche per S1 si collocano a 0 e 2,5; all'interno di tale intervallo, S1 indica un rischio medio. Se S1 è inferiore a 0 o superiore a 2,5, ciò indica rispettivamente un rischio basso o alto. Per maggiori informazioni, cfr. *Fiscal Sustainability Report 2015* e *Debt Sustainability Monitor 2016*.

*Fonte:* grafico semplificato tratto dalla comunicazione della Commissione "Documenti programmatici di bilancio 2018: valutazione globale", Commissione europea, 2017. Scarto dal PIL potenziale: AMECO, marzo 2018;

Variazione del saldo primario strutturale: *Autumn forecast 2017*; indicatore S1 da "Documenti programmatici di bilancio 2018: valutazione globale", Commissione europea, 2017.

#### **Parte IV – La Commissione potrebbe migliorare alcuni aspetti tecnici delle valutazioni**

##### **Tendenza della Commissione a fornire previsioni ottimistiche relative alla crescita reale del PIL e agli investimenti per l'anno $t$ e $t+1$**

100. La Commissione effettua regolarmente verifiche statistiche sull'esattezza delle proprie previsioni, come ha fatto nel 2007, 2012 e 2016. L'analisi mostra che le previsioni eseguite

sono generalmente accurate e confrontabili con quelle di altre istituzioni internazionali, come l’FMI e l’OCSE.

101. Tuttavia, lo studio del 2016<sup>62</sup> ha mostrato che la Commissione aveva in media sovrastimato le previsioni per il PIL reale per l’anno successivo nel periodo 2000-2014 di +0,54 punti percentuali. Questo tipo di tendenza è stata anche confermata dall’analisi di un campione esteso per il periodo 1969-2014 (distorsione pari a +0.33 punti percentuali).

102. A livello di Stato membro, questa distorsione è statisticamente significativa per l’Italia, a livello dell’1 % per le previsioni del PIL relative sia all’esercizio corrente che a quello successivo, mentre per Danimarca, Francia e Portogallo è significativa e raggiunge il livello del 5 % per le previsioni per l’anno successivo. Queste distorsioni relativamente ampie compaiono nelle previsioni di primavera per l’esercizio corrente e nelle previsioni di autunno per l’anno successivo. Incidono fortemente, ad esempio, sulle proiezioni della dinamica del debito; nel caso di un paese, la distorsione ottimistica media dell’1,1 % determinava una sottostima del rapporto debito/PIL nelle previsioni per l’anno successivo pari a 1,4 punti percentuali di PIL.

103. Nonostante queste distorsioni siano state individuate, alla Corte non risulta che la Commissione abbia intrapreso azioni correttive per evitare che si riproducano in futuro.

### **Valutazione delle informazioni incluse nei PSCo**

104. Le informazioni incluse nei PSCo del campione di Stati membri seguivano generalmente i requisiti previsti dal codice di condotta e dal regolamento. In particolare, contenevano informazioni sugli obiettivi di bilancio per l’intero orizzonte temporale e sulle misure di bilancio per conseguirli. In alcuni casi, però, tali requisiti non sono stati rispettati. La Corte ha rilevato che le valutazioni eseguite dalla Commissione sul campione di PSCo non segnalavano sistematicamente tali carenze informative (cfr. **riquadro 2**).

---

<sup>62</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/european-commissions-forecasts-accuracy-revisited-statistical-properties-and-possible-causes-forecast-errors\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/european-commissions-forecasts-accuracy-revisited-statistical-properties-and-possible-causes-forecast-errors_en).

**Riquadro 2 - Informazioni mancanti**

Due PSCo non mostravano l'intero percorso di bilancio per conseguire l'OMT e tre PSCo non riportavano i valori-obiettivo per le entrate e le spese per l'anno  $t+1$ .

Cinque PSCo non presentavano le spese pubbliche per funzione e tre omettevano i rischi che il settore finanziario comportava per il debito pubblico.

Cinque PSCo non includevano le analisi costi/benefici relative alle riforme e tre non includevano le valutazioni di rischio sulle previsioni relative al PIL.

Due PSCo non mostravano quali misure di bilancio fossero previste o applicate.

105. Le valutazioni della Commissione segnalano carenze nell'indicazione delle misure di bilancio nei PSCo (si vedano nell'*allegato I* i risultati relativi al campione). Prima del 2011, la Commissione produceva una valutazione specifica della qualità dei PSCo basata sui requisiti del codice di condotta (cfr. ad esempio, l'allegato agli SWD del 2009 e 2010). Dal 2011 in avanti, tali documenti non contengono più allegati di questo tipo.

**Il livello di deviazione comunicato dalla Commissione è corretto, ma confuso**

106. La Corte ha riscontrato che i calcoli della deviazione erano stati correttamente stimati nelle valutazioni. Anche le valutazioni delle deviazioni significative erano corrette e principalmente documentate negli SWD. Tuttavia, negli SWD, la Commissione presenta una tabella che mostra le conclusioni sul livello di deviazione basate sul confronto tra i due pilastri (per le stime media relative all'anno 1 e all'anno 2). Sebbene la tabella confronti le conclusioni per i due pilastri, la presentazione dei risultati della conformità per ciascuno dei due pilastri risulta confusa.

**Verifica tecnica svolta dalla Corte sui casi in cui non erano stati individuati problemi di rilievo**

107. La Corte ha sottoposto a verifica gli aspetti tecnici delle procedure del braccio preventivo. Per la maggior parte degli aspetti non sono stati individuati problemi importanti. La Commissione, in accordo con gli Stati membri, ha promulgato il codice di condotta nel 2012 e nel 2016 al fine di stabilire l'esatta natura delle informazioni che i PSCo devono

contenere in base al regolamento (in particolare articolo 3, paragrafo 2, e articolo 7, paragrafo 2). La Corte ha rilevato che esse erano in linea con le disposizioni del regolamento.

108. La Commissione ha emanato un *Vade Mecum for the SGP* nel 2012, 2016 e 2017.

Abbiamo esaminato se gli approcci descritti nelle edizioni per il 2016 e 2017 rispondessero ai requisiti indicati nel regolamento. La Corte ha rilevato alcune eccezioni, come spiegato di seguito.

- Il regolamento richiede i dati economici più aggiornati e la Commissione utilizza i dati più favorevoli tratti da serie storiche miste per determinare la posizione rispetto agli OMT. Tale posizione serve poi per stabilire se un aggiustamento sia o meno richiesto in un dato anno. In aggiunta, si applica un congelamento asimmetrico per stabilire gli obblighi di aggiustamento in base alla matrice quando la distanza tra il saldo strutturale e l'OMT supera il requisito stabilito dalla matrice. Analogamente, il tasso di riferimento del parametro di riferimento per la spesa nell'anno  $t$  è basato sulle proiezioni dell'anno  $t-1$  e non è aggiornato in base alle previsioni successive. Tali approcci determinano ritardi nell'invio delle segnalazioni durante i periodi di peggioramento del saldo strutturale (cfr. **paragrafo 59**) o cambiamenti dei fattori che determinano la composizione del tasso di riferimento. Inoltre, la Commissione misura la distanza dall'OMT in un dato anno confrontando l'OMT con il saldo strutturale dell'anno precedente, e non con quello dell'anno in corso (cfr. **paragrafo 60**).
- La Commissione deduce "la perequazione degli investimenti al netto dei fondi per investimenti dell'UE" nel calcolo della spesa della pubblica amministrazione nel parametro di riferimento per la spesa. Di conseguenza, la spesa stimata di uno specifico anno non riflette con precisione gli investimenti in conto capitale della pubblica amministrazione in un dato anno. Tale perequazione non è prevista dal regolamento.

109. La Corte ha verificato se gli orientamenti interni forniti agli uffici geografici e i fogli elettronici usati per le valutazioni fossero in linea con gli approcci descritti nel *Vademecum*.

La Corte ha rilevato che i lavori di valutazione eseguiti dalla Commissione erano in linea con il *Vademecum*, ad eccezione dei test atti a valutare la posizione rispetto all'OMT utilizzando i saldi di bilancio più favorevoli tratti dalle serie storiche.

110. La Corte ha verificato se i PSCo nel campione di audit presentassero carenze informative per quanto riguarda i requisiti stabiliti dal codice di condotta. La Corte ha rilevato che le valutazioni eseguite dalla Commissione sul campione di PSCo non segnalavano sistematicamente tali carenze.

111. Gli SWD forniscono informazioni pertinenti relative agli impegni di bilancio degli Stati membri, alle relative misure e alla conformità con le norme del braccio preventivo. La Corte ha individuato margini di miglioramento nel descrivere le misure adottate e l'impatto considerato nelle previsioni della Commissione (oltre a quello programmato dagli Stati membri nei rispettivi PSCo). Sarebbe utile che l'SWD contenesse una tabella che illustrasse più chiaramente le differenze.

112. Gli Stati membri hanno concordato un metodo comune UE per stimare il prodotto potenziale. Tuttavia, alcuni Stati membri producono anche le loro stime basate su metodologie diverse da tale metodo comune su cui si fondano le valutazioni nell'ambito del braccio preventivo. Le diverse metodologie conducono a stime diverse che, a loro volta, potrebbero anche condurre a stime diverse del saldo strutturale. Avendo esaminato i diversi studi che confrontano le stime del prodotto potenziale della Commissione con quelle predisposte da altri soggetti, la Corte ha rilevato che gli approcci adottati dall'UE reggono il confronto con stime analoghe (ad esempio, dell'OCSE o dell'FMI).

113. Inoltre, nel 2016 la Commissione ha introdotto un test di plausibilità per valutare le situazioni in cui le stime degli scarti dal PIL potenziale di specifici anni sono soggette a un ampio margine di incertezza. Si tratta di un progetto pilota attuato nei prossimi due anni per tener conto di eventuali fattori che gli Stati membri considerano pertinenti per le rispettive stime del prodotto potenziale. Questo approccio basato su un dialogo aperto nell'affrontare le questioni di plausibilità nel contesto di un approccio comune è adeguato.

114. La Corte ha verificato i fogli elettronici e le formule utilizzati e ha rieseguito una serie di valutazioni per verificarne l'accuratezza. Ha anche esaminato un campione di dati usati dalla Commissione nelle sue valutazioni e ha rilevato che coincidevano con quelli delle corrispondenti fonti, come AMECO, Eurostat (l'Ufficio statistico dell'UE) o i PSCo. Non sono stati riscontrati problemi, salvo per il modo in cui è stata affrontata la transizione da SEC 95 a

SEC 2010 e il modo in cui i dati delle serie storiche erano stati usati nelle valutazioni (cfr. **paragrafo 62**).

115. La Corte ha riscontrato che gli OMT minimi erano calcolati in base all'approccio descritto nel *Vademecum*. Ha verificato inoltre se tutti gli OMT degli Stati membri si collocassero al livello o fossero superiori all'OMT minimo e ha riscontrato che erano tutti conformi, ad eccezione di quello della Slovenia nel 2016-2017 (per gli anni 2017-2019). Ciò non ha avuto alcun impatto sull'esito della valutazione della Commissione.

116. La Corte ha verificato inoltre la sensibilità dell'OMT minimo alle variabili sottostanti e ha rilevato che erano maggiormente sensibili a grandi variazioni di semi-elasticità, shock per debito elevato e costi dell'invecchiamento. La Corte ha osservato tuttavia che gli OMT minimi non tenevano conto di altri fattori che incidono sul debito, come gli aggiustamenti stock/flussi.

117. La Corte ha inoltre verificato l'attività di valutazione per appurare se i parametri della matrice erano stati correttamente applicati. Durante la transizione verso la nuova matrice, i parametri della vecchia sono stati mantenuti per la valutazione della primavera 2015 e applicati solo agli Stati membri in cui il saldo strutturale era peggiorato, invece di operare gli aggiustamenti per tutti gli Stati membri. La Commissione non ha gestito la transizione tra le due matrici in modo uniforme.

***Parte V – Le raccomandazioni specifiche per paese riflettono le conclusioni delle valutazioni sottostanti, ma devono essere più chiare***

**Le raccomandazioni specifiche per paese riflettono i risultati delle valutazioni eseguite, ma potrebbero rivelarsi meno pertinenti se le condizioni cambiano**

118. Le RSP finali in materia di bilancio adottate dal Consiglio sono basate sulle raccomandazioni della Commissione. Scritte in una forma giuridica, richiedono agli Stati membri di affrontare i rischi di deviazioni significative individuati e specificano l'aggiustamento richiesto per il saldo strutturale e la crescita della spesa.

119. La Corte ha rilevato che le RSP in materia di bilancio relative al braccio preventivo erano in linea con le conclusioni delle valutazioni contenute nei SWD.

120. A giudizio della Corte, le raccomandazioni sono pubblicate con sufficiente anticipo nel corso dell'anno (luglio) per consentire agli Stati membri di reagire nel corso della procedura annuale di bilancio. La maggior parte degli Stati membri discute, affina e adotta i bilanci per l'anno successivo in autunno. Fino a quel momento, le condizioni macroeconomiche e di bilancio possono cambiare, mentre le RSP vigenti restano quelle formulate precedentemente nel corso dell'anno. Cambiamenti significativi delle condizioni potrebbero incidere sulla pertinenza delle RSP.

### **La formulazione delle RSP pubblicate nel 2017 è diventata meno chiara e attuabile**

121. La pertinenza delle RSP dipende anche dalla loro chiarezza e credibilità riguardo al fatto che possano essere attuate e monitorate ex post. Durante l'audit, la Commissione ha proposto le RSP per il 2018 con i requisiti numerici nei considerando invece che nella parte dispositiva. La Commissione ritiene che sia i considerando che la parte dispositiva siano ugualmente vincolanti e applicabili, il che non è però in genere noto al pubblico.

122. Recentemente, a tale riguardo, la BCE ha sottolineato che "Le raccomandazioni della Commissione sulle politiche di bilancio si discostano in due ambiti da quelle del passato. In primo luogo, solo i considerando delle raccomandazioni, anziché il disposto, specificano l'entità dell'aggiustamento strutturale che il Consiglio richiede ai governi per assicurare il pieno rispetto dei requisiti del PSC. In genere è il disposto a dover fornire ex-ante linee di indirizzo chiare ai governi su come gestire le finanze pubbliche nei successivi 12-18 mesi. Esso costituisce altresì una guida per i parlamenti e il pubblico in generale, oltre che un riferimento per una valutazione trasparente del rispetto del PSC ex-post. È quindi importante che gli orientamenti in materia di bilancio siano pienamente recepiti, anche nei documenti programmatici per il 2018, al fine di garantire sufficienti progressi nella direzione di finanze pubbliche solide."<sup>63</sup>.

123. La BCE ha anche sottolineato che "... per tutti i paesi con requisiti di aggiustamento strutturale pari o superiori allo 0,5 per cento del PIL nel 2018, a prescindere dal livello del loro debito pubblico, i considerando stabiliscono che "la valutazione del documento

---

<sup>63</sup> BCE, Bollettino economico, 4/2017,

programmatico di bilancio 2018 e la successiva valutazione 2018 dei risultati di bilancio dovranno tenere debitamente conto dell'obiettivo di conseguire una situazione di bilancio che contribuisca sia a rafforzare la ripresa in corso sia ad assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche [del rispettivo Stato membro]". Ciò potrebbe comportare riduzioni aggiuntive nei requisiti di aggiustamento strutturale rispetto a quelle accordate dalle esistenti disposizioni sulla flessibilità del PSC (secondo quanto comunicato dalla Commissione a gennaio 2015). È importante che in futuro sia garantita l'attuazione coerente delle regole su cui si basa il PSC"<sup>64</sup>.

124. Tali orientamenti comunicati dalla Commissione potrebbero condurre ad una situazione in cui i due obiettivi, ossia da un lato il rafforzamento della ripresa in corso e, dall'altro, la garanzia della sostenibilità delle finanze pubbliche conducano a due conclusioni nettamente contrastanti: una, che induce lo Stato membro a spendere di più per misure capaci di stimolare la crescita e l'altra, che limita tali incrementi di spesa. Potrebbero anche implicare requisiti più bassi di quelli stabiliti dal quadro normativo del PSC (combinazione della matrice e delle clausole).

125. Per meglio far comprendere la logica delle raccomandazioni proposte, la Commissione dovrebbe fornire una sintesi delle valutazioni su cui si basa e spiegare l'importanza di attuare le raccomandazioni, nonché sottolineare i rischi in caso di mancata attuazione. In passato, ogni RSP conteneva un considerando in cui si illustravano le motivazioni che ne erano alla base. Dopo gli ultimi cambiamenti però, i considerando hanno cessato di fornire i presupposti su cui sono basate le RSP.

#### **La Commissione monitora sufficientemente l'attuazione delle RSP in materia di bilancio**

126. La Commissione monitora l'attuazione delle RSP sulla base di una serie di fonti, con maggior attenzione per i risultati dell'attività di monitoraggio condotte nell'ultimo trimestre dell'anno. Alla luce di un'analisi approfondita, dei dati disponibili e di una serie di visite

---

<sup>64</sup> Ibidem.

informativa e di scambi di informazioni tra gli Stati membri e la Commissione, la Corte considera sufficiente tale monitoraggio e follow-up degli sviluppi negli Stati membri.

## **CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**

### ***Il principale obiettivo del braccio preventivo non è stato raggiunto***

127. Il braccio preventivo mira ad assicurare che gli Stati membri dell'UE mantengano la posizione di bilancio sui rispettivi obiettivi a medio termine, per raggiungere una posizione di bilancio sostenibile e fornire un margine di bilancio in caso di contrazione economica. Inoltre, conseguendo gli OMT, gli Stati membri fortemente indebitati potrebbero far iniziare la discesa dei rispettivi rapporti debito/PIL, in linea con i requisiti previsti dal braccio correttivo basato sul debito del PSC. Tutto ciò è fondamentale per evitare una crisi di bilancio destabilizzante nell'UE e, aspetto più importante, nell'unione monetaria ***(paragrafi 4-5)***.

128. Il regolamento stabilisce un parametro ragionevole di avvicinamento annuale all'OMT di 0,5 punti percentuali di PIL all'anno; ma ha introdotto anche il concetto di deviazione significativa, che è interpretato come un margine di deviazione consentito. Inoltre, ha concesso alla Commissione ampi poteri discrezionali per decidere aggiustamenti dei requisiti ***(paragrafi 16-17, 32-37)***.

129. La Commissione ha fatto ampio ricorso a questi poteri discrezionali al fine di ridurre i requisiti di aggiustamento, sia stabilendo norme attuative sia con decisioni caso per caso. Di conseguenza, però, la Commissione ha fatto sì che non venisse raggiunto il principale obiettivo del regolamento, ossia il conseguimento degli OMT in un ragionevole periodo di tempo ***(paragrafi 63-71)***.

130. I requisiti ed i parametri di aggiustamento, come specificati nella cosiddetta matrice, e le numerose clausole di flessibilità sono stati definiti quando la principale preoccupazione riguardava la seconda recessione dell'UE nel 2012. La flessibilità in tale situazione era appropriata in linea di principio, ma nella pratica è andata troppo lontano ***(paragrafi 26-71)***. In particolare, non si è fatta sufficiente distinzione tra gli Stati membri con problemi di debito e gli altri ***(paragrafi 85-97, 100)***. Inoltre, i parametri della matrice approvata e le

diverse clausole di flessibilità non erano limitati nel tempo né collegate a queste circostanze specifiche (**paragrafi 77-82**).

131. Invece di rendere il quadro normativo più restrittivo, recentemente la Commissione lo ha ulteriormente indebolito, ad esempio introducendo nel 2017 il nuovo “margine di discrezionalità” (**paragrafi 32-37, 69 e 79**).

132. Di conseguenza, l’attuale quadro non garantisce l’avvicinamento agli OMT ad un ritmo ragionevole in una congiuntura normale. In media, ciò non ha facilitato i progressi nel conseguimento degli OMT nel recente periodo di ripresa, nonostante il fatto che la crescita abbia superato il tasso di crescita potenziale e lo scarto dal PIL potenziale si sia ridotto (**paragrafi 79-82**).

133. Particolarmente preoccupante è il fatto che il quadro indebolito del PSC, come definito dalle norme attuative della Commissione, non è in grado di garantire progressi nel conseguimento dell’OMT in vari Stati membri fortemente indebitati. Nel periodo 2014-2018, i saldi strutturali di tali paesi hanno deviato rispetto agli OMT oppure vi si sono avvicinati ad un ritmo talmente lento che è lungi dal garantire un miglioramento sostanziale prima della prossima contrazione economica (**paragrafi 85-97, 100**).

134. La credibilità del PSC è compromessa dalle incongruenze tra il braccio preventivo e il braccio correttivo. La Commissione non applica i requisiti del braccio preventivo ai paesi soggetti al braccio correttivo, ed ha ripetutamente proposto di posticipare di più anni i termini per l’uscita dalla procedura per i disavanzi eccessivi (PDE), per cui gli Stati membri soggetti ad una PDE non dovevano rispettare i requisiti che avrebbero dovuto altrimenti osservare se fossero stati soggetti al braccio preventivo (**paragrafo 84**).

135. Anche se non previsto dal regolamento, la Commissione ha cercato ed ha raggiunto un accordo con gli Stati membri in seno al Consiglio dei ministri ECOFIN su diverse norme attuative. Tali precedenti potrebbero ora rendere più difficile le necessarie correzioni del quadro normativo (**paragrafi 26, 38, 42 e 51**).

136. Nondimeno, l'attuale quadro, così come definito dalle norme attuative della Commissione, necessita di alcune modifiche. La Corte raccomanda le seguenti misure, nel contesto del riesame del braccio preventivo programmato per il 2018.

***La Commissione dovrebbe affrontare la questione delle deviazioni cumulate e dei parametri della matrice degli aggiustamenti richiesti***

137. L'attuale combinazione tra la matrice che specifica i requisiti di aggiustamento in funzione della congiuntura economica, le clausole di flessibilità e le deviazioni autorizzate non consente il conseguimento degli OMT in un tempo ragionevole in scenari macroeconomici ragionevoli. La Corte ritiene che la questione delle deviazioni cumulate possa essere affrontata sulla base delle norme attuali, dato che l'obiettivo da queste perseguito dovrebbe essere considerato prioritario rispetto alle opzioni di flessibilità concesse. Poiché tali questioni sono tra loro interconnesse, l'entità della necessaria revisione della matrice dipenderà da se e come verranno affrontate e risolte le questioni delle deviazioni cumulate e delle clausole di flessibilità. Indipendentemente da ciò, è oltremodo opportuno irrigidire i requisiti per gli Stati membri con un rapporto debito/PIL superiore al 90 % e, in misura minore, per quelli con un debito superiore al 60 %, ma inferiore al 90 % del PIL (***paragrafi 26-71, 85-97 e 100***).

**Raccomandazione 1**

- a) Per affrontare gli effetti cumulati delle deviazioni permesse, la Commissione dovrebbe includere nella versione rivista della matrice una disposizione che aumenti il requisito di aggiustamento nell'anno successivo, per compensare la deviazione media dello Stato membro nei due anni precedenti e la deviazione attesa per l'anno corrente<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> Cfr. una raccomandazione analoga nella relazione 2017 del Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche.

- b) La Commissione dovrebbe aumentare i requisiti di aggiustamento per gli Stati membri con un rapporto debito/PIL superiore al 60 %, al fine di riportare i requisiti in linea con le disposizioni del criterio del debito. L'entità dell'aumento dipenderà dalla distanza dalla soglia del 60 %, e potrà essere articolato in fasi (ad esempio, requisiti più elevati per quelli con un rapporto debito/PIL superiore al 90 %) oppure graduale.
- c) La Commissione dovrebbe rivedere altre disposizioni della matrice relativa agli aggiustamenti richiesti e valutare la loro modifica al fine di conseguire gli OMT in tutti gli Stati membri in un tempo ragionevole, tenendo conto degli effetti della revisione di tutte le altre disposizioni, comprese quelle relative alle deviazioni e alle tolleranze ammesse.

Questa raccomandazione dovrebbe essere attuata durante la revisione della matrice e delle clausole di flessibilità prevista per il 2018 nella posizione comune concordata o al più tardi in tempo per essere applicata nella primavera 2019.

***Le clausole di flessibilità dovrebbero essere riformate per svolgere il ruolo originariamente riconosciuto dal regolamento***

138. La Commissione utilizza la clausola sulle riforme strutturali per finalità che vanno ben al di là dell'obiettivo stabilito dal regolamento, ossia far sì che i vincoli di bilancio non ostacolino l'attuazione di importanti riforme. Il regolamento non menziona che le clausole di flessibilità debbano fungere da incentivi per le riforme. Le tolleranze nell'ambito del PSC dovrebbero essere utilizzate per le finalità previste, mentre altri strumenti potrebbero essere utilizzati per promuovere le riforme (paragrafi 50-52).

139. La Commissione consente che gli incrementi della spesa previsti dalle diverse clausole continuino al di là del periodo per le quali sono state approvate. La spesa complessiva viene aumentata permanentemente fino a quando l'OMT non sia stato infine raggiunto. Ciò determina un allungamento del periodo di convergenza, che incide negativamente sul conseguimento dell'obiettivo fondamentale previsto dal regolamento (paragrafi 44-48, 54).

140. La clausola sugli investimenti non garantisce un aumento del rapporto investimenti pubblici/PIL e consente che la spesa non collegata ad investimenti continui negli anni successivi (paragrafo 43).

141. La clausola sugli eventi inconsueti determina inoltre un aumento nella spesa non collegata a tali eventi anche negli anni successivi alla concessione della clausola, e applica una interpretazione allargata delle spese ammissibili (**paragrafo 57**).

#### **Raccomandazione 2**

- a) La Commissione dovrebbe modificare le norme attuative relative alla clausola sulle riforme strutturali e limitarne l'applicazione alle spese di bilancio direttamente individuate nei primissimi anni di attuazione. L'aumento della spesa approvato dovrebbe essere considerato un evento una tantum e non dovrebbe condurre ad un aumento della spesa non collegata a tali eventi negli anni successivi.
- b) La Commissione dovrebbe abbandonare il ricorso alla clausola sugli investimenti nella sua forma attuale. Eventuali clausole di questo tipo dovrebbero assicurare un aumento negli investimenti pubblici rispetto al PIL.
- c) La Commissione dovrebbe approvare la clausola per eventi inconsueti unicamente per la spesa direttamente collegata al verificarsi di tali eventi.

Questa raccomandazione dovrebbe essere attuata in tempo per essere applicata nella primavera 2019.

***I requisiti di aggiustamenti previsti dal braccio correttivo e dal braccio preventivo dovrebbero essere sincronizzati e le procedure di passaggio alla fase successiva dovrebbero essere utilizzate in modo più efficace***

142. Vi sono incongruenze tra il braccio correttivo basato sul disavanzo e il braccio preventivo. Abbandonare la pratica di proroghe pluriennali eccessive dei termini per uscire dalla PDE sarebbe un progresso importante in tale direzione. Inoltre, i requisiti nell'ambito del braccio preventivo dovrebbero rappresentare i requisiti minimi nell'ambito del braccio correttivo. Secondo la Corte, non vi sono basi giuridiche per esonerare gli Stati membri soggetti al braccio correttivo dal rispettare i requisiti del braccio preventivo e dalle procedure di passaggio alla fase successiva del braccio preventivo (**paragrafo 84-94**).

**Raccomandazione 3**

La Commissione dovrebbe esaminare modalità, nell'ambito del quadro giuridico, per garantire che il livello degli aggiustamenti strutturali richiesto nell'ambito del braccio preventivo sia richiesto agli Stati membri anche nell'ambito del braccio correttivo. La Commissione dovrebbe presentare una nota al CEF, spiegando come intenda conseguire tale obiettivo.

Questa raccomandazione dovrebbe essere attuata in tempo per essere applicata nella primavera 2019, e prima di allora la Commissione dovrebbe presentare tale nota al CEF.

***Migliorare la qualità delle informazioni richieste nei programmi di stabilità e convergenza e nelle relazioni di valutazione della Commissione***

143. Vi è l'esigenza di migliorare la qualità delle informazioni presentate nei programmi di stabilità e convergenza (PSCo). Inoltre, poiché la valutazione della Commissione è basata sul confronto tra le sue previsioni e quelle degli Stati membri, occorre una maggiore trasparenza per quanto riguarda le diverse misure incluse nelle previsioni della Commissione, per poter stabilire la credibilità dei piani e le corrispondenti valutazioni. Nei documenti di lavoro dei servizi della commissione (SWD) sono inoltre necessarie una presentazione più chiara dei risultati di conformità, basata sui criteri indicati nelle raccomandazioni, nonché una spiegazione dei fattori considerati nella valutazione globale (**paragrafi 104-106, 111-112**).

**Raccomandazione 4**

- a) La Commissione dovrebbe proporre e cercare un accordo con gli Stati membri riguardo alle revisioni del codice di condotta, per far sì che i PSCo degli Stati membri includano una tabella sintetica indicante le stime relative alle entrate e alle spese, le principali misure relative a entrate e spese e la corrispondente tempistica.
- b) Negli SWD, la Commissione dovrebbe spiegare meglio le differenze tra le proprie stime riguardo alle misure di bilancio e quelle delle previsioni degli Stati membri. Dovrebbe inoltre indicare più esplicitamente in tutti i casi il livello di conformità di una PSCo con i requisiti del codice di condotta.

- c) La Commissione dovrebbe introdurre una tabella che presenti separatamente negli SWD, per ciascun pilastro, le conclusioni delle valutazioni riguardo al livello delle deviazioni. Dovrebbe spiegare in dettaglio la conclusione della valutazione globale, sottolineando tutti i fattori presi in considerazione se la conclusione della valutazione globale non è in linea con i criteri stabiliti dal regolamento.
- d) La Commissione dovrebbe anche presentare i dati sulle deviazioni cumulate almeno dei cinque anni precedenti.

Questa raccomandazione dovrebbe essere attuata in tempo per essere applicata nella primavera 2019.

### ***Rivedere l'utilizzo delle serie storiche e del congelamento dei dati***

144. Determinati approcci tecnici, come il congelamento dei dati o l'impiego degli indicatori maggiormente favorevoli da un insieme di serie storiche, o l'uso della perequazione degli investimenti nel parametro di riferimento della spesa, non sono previsti dal regolamento e potrebbero dar luogo a ritardi nella rilevazione delle deviazioni significative (**paragrafi 59-60, 108-109**).

145. La pratica dello scongelamento dei requisiti dell'aggiustamento è asimmetrica. Non consente di ricercare un aggiustamento maggiore al momento della valutazione dei documenti programmatici di bilancio (DPB) anche quando, in base ad informazioni aggiornate, ciò sarebbe forse giustificato (**paragrafo 61**).

**Raccomandazione 5**

- a) La Commissione dovrebbe basare i propri requisiti sui dati più aggiornati, invece che sui dati più favorevoli di una selezione di serie storiche.
- b) Nel parametro di riferimento per la spesa, dovrebbe applicare il concetto di spesa aggregata come previsto dal regolamento, senza la “perequazione degli investimenti”.
- c) Laddove si osservi un sostanziale miglioramento delle prospettive tra la valutazione dei PSCo e dei DPB, la Commissione dovrebbe poter richiedere uno sforzo di aggiustamento maggiore.

Questa raccomandazione dovrebbe essere attuata in tempo per essere applicata nella primavera 2019.

***Migliorare la chiarezza delle spiegazioni fornite nelle raccomandazioni specifiche per paese***

146. Attualmente, i considerando sono legalistici e non spiegano dettagliatamente le motivazioni delle raccomandazioni. Si potrebbe fare di più per spiegare la logica su cui si fondano gli aggiustamenti raccomandati e i rischi a cui si andrebbe incontro in caso di mancato rispetto dei requisiti (**paragrafi 122-126**).

**Raccomandazione 6**

- a) I considerando dovrebbero spiegare le ragioni per cui gli aggiustamenti sono raccomandati e i rischi connessi.
- b) Gli aggiustamenti raccomandati dovrebbero essere specificati nella parte dispositiva delle RSP per indicarne l'obbligatorietà e non nei considerando.

Questa raccomandazione dovrebbe essere attuata in tempo per essere applicata nella primavera 2019.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione IV, presieduta da Neven MATES, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 13 giugno 2018.

Per la Corte dei conti europea

*Klaus-Heiner LEHNE*

Presidente

**SELEZIONE DEGLI STATI MEMBRI PER IL CAMPIONE DI AUDIT**

1. L'audit delle procedure del braccio preventivo si è concentrato su sei Stati membri (5 della zona euro e 1 non appartenente alla zona euro).
2. Sono stati esclusi gli Stati membri oggetto di una PDE o di un programma di aggiustamento nel periodo sottoposto ad audit, e quelli già sottoposti agli audit riguardanti la PDE, la Grecia o la procedura per gli squilibri macroeconomici (ad eccezione dell'Italia<sup>66</sup>). Tra i restanti Stati membri, la Corte ha selezionato quelli che erano stati più a lungo soggetti al braccio correttivo, che avevano registrato di recente un deterioramento del saldo strutturale o che erano stati o erano tuttora i più distanti dal conseguimento dell'OMT (cfr. **tabella 1**).

**Tabella 1 – Selezione degli Stati membri per il campione di audit**

Analisi dei criteri e scelta del campione di SM per l'audit del braccio preventivo																
UEM	SM	Saldo strutturale (SB)						Commenti	Distanza dall'OMT (SB <sub>t-1</sub> -OMT) <sup>*</sup>							
		2011	2012	2013	2014	2015	2016		2011	2012	2013	2014	2015	2016**		
Zona euro	Belgio	-4,03	-3,42	-2,73	-2,85	-2,48	-2,10	Audit del semestre europeo	-4,61	-4,78	-4,17	-3,48	-3,60	-3,23		
	Estonia	0,27	-0,10	-0,40	0,31	0,31	0,18	OMT conseguito per tutto il periodo sottoposto ad audit	0,17	0,27	-0,10	-0,40	0,31	0,31		
	Irlanda	-7,52	-6,45	-4,32	-3,22	-2,99	-2,15	Soggetta al braccio preventivo solo nel 2016	-8,83	-7,52	-6,45	-4,32	-3,22	-2,99		
	Lettonia	-1,26	-0,03	-0,94	-1,76	-2,09	-1,85	OMT conseguito nel 2013-2014	-1,19	-0,26	0,97	0,06	-0,76	-1,09		
	Lituania	-3,59	-2,60	-2,27	-1,42	-1,20	-1,43	OMT conseguito nel 2015-2016	-2,29	-2,59	-1,60	-1,27	-0,42	-0,20		
	Lussemburgo	1,38	2,47	2,06	2,15	0,71	0,90	OMT conseguito per tutto il periodo sottoposto ad audit	0,00	0,88	1,97	1,56	1,65	0,21		
	Paesi Bassi	-3,58	-2,26	-0,94	-0,53	-1,07	-1,40	Audit del Semestre europeo (paese soggetto a PDE un anno in più rispetto a Lettonia e Lituania)	-3,03	-3,08	-1,76	-0,44	-0,03	-0,57		
	Austria	-2,53	-1,82	-1,24	-0,67	-0,59	-1,01	Audit del Semestre europeo (paese soggetto a PDE un anno in più rispetto a Lettonia e Lituania)	-2,76	-2,08	-1,37	-0,79	-0,22	-0,14		
	Portogallo	-6,22	-3,09	-2,50	-1,37	-1,82	-2,33	Soggetta a PDE per tutto il periodo sottoposto ad audit	-7,60	-5,72	-2,59	-2,00	-0,87	-1,32		
	Slovacchia	-4,11	-3,56	-1,69	-2,05	-2,06	-2,04	Debito < 60% del PIL per tutto il periodo sottoposto ad audit	-6,65	-3,61	-3,06	-1,19	-1,55	-1,56		
	Finlandia	-0,85	-1,14	-0,98	-1,75	-1,75	-1,52	Audit del semestre europeo	-0,61	-0,35	-0,64	-0,48	-1,25	-1,25		
	Paesi fuori zona euro	Danimarca	-0,50	0,04	-0,18	0,56	-2,26	-1,36	Disavanzo/Debito meno persistente ed inferiore a quello dell'Ungheria	-0,22	0,00	0,54	0,32	1,06	-1,76	
Croazia		n.a.	n.a.	-3,57	-3,85	-3,49	-3,84	Soggetta a PDE nel 2013-2016	n.a.	n.a.	-4,08	-3,57	-3,85	-3,49		
Ungheria		-4,52	-1,44	-1,47	-2,50	-2,35	-2,63	Audit del Semestre europeo	-1,88	-2,82	0,26	0,23	-0,80	-0,65		
Polonia		-6,07	-4,04	-3,44	-2,65	-3,01	-2,65	Disavanzo/Debito meno persistente ed inferiore a quello dell'Ungheria	-7,26	-5,07	-3,04	-2,44	-1,65	-2,01		
Romania		-2,98	-2,01	-1,07	-0,63	-0,78	-2,74	Disavanzo/Debito meno persistente ed inferiore a quello dell'Ungheria	-4,59	-1,98	-1,01	-0,07	0,37	0,22		
Svezia		0,00	0,10	-0,19	-0,82	-1,04	-0,96	OMT conseguito per tutto il periodo sottoposto ad audit	1,77	1,00	1,10	0,81	0,18	-0,04		
Regno Unito	-5,84	-6,56	-4,55	-5,15	-4,48	-3,30	Soggetta a PDE per tutto il periodo sottoposto ad audit	-6,00	-4,59	-5,31	-3,30	-3,90	-3,23			
Già sottoposti ad audit	Altri audit della Corte															
	Germania	-1,34	-0,12	0,27	0,82	0,92	0,71	PDE	-1,68	-0,84	0,38	0,77	1,32	1,42		
	Grecia	-6,40	-0,43	1,98	0,57	-1,13	-0,27	Audit sulla Grecia	-9,65	-5,90	0,07	2,48	1,07	-0,63		
	Spagna	-6,17	-3,35	-1,90	-1,80	-2,53	-2,61	Procedura per gli squilibri macroeconomici (MIP)	-7,04	-6,17	-3,35	-1,90	-1,80	-2,53		
	Francia	-5,09	-4,26	-3,53	-2,79	-2,74	-2,39	PDE/MIP	-5,50	-4,69	-3,86	-3,13	-2,39	-2,34		
	Italia	-3,27	-1,28	-0,87	-1,06	-0,98	-1,50	PDE/Audit del semestre europeo	-3,27	-3,27	-1,28	-0,87	-1,06	-0,98		
	Cipro	-5,50	-5,14	-1,69	2,02	0,35	0,22	PDE	-5,06	-5,50	-5,14	-1,69	2,02	0,35		
	Malta	-2,78	-3,65	-2,47	-2,39	-2,09	-1,65	PDE	-4,02	-2,78	-3,65	-2,47	-2,39	-2,09		
	Slovenia	-4,79	-2,13	-2,16	-2,75	-2,69	-2,48	Procedura per gli squilibri macroeconomici (MIP)	-4,55	-4,79	-2,13	-2,16	-2,75	-2,69		
	Bulgaria	-1,87	-0,48	-0,76	-2,48	-2,56	-2,43	Procedura per gli squilibri macroeconomici (MIP)	-1,51	-0,87	0,52	0,24	-1,48	-1,56		
	Repubblica ceca	-2,63	-1,48	0,08	-0,78	-1,96	-1,42	PDE	-3,06	-1,63	-0,48	1,08	0,22	-0,96		

Fonte: dati della Commissione (braccio preventivo - previsioni di autunno 2015)  
<sup>\*</sup> Distanza dall'OMT (Negativo = SB inferiore all'OMT, Positivo = SB superiore all'OMT)  
<sup>\*\*</sup> In base ai dati di previsione  
  Paese soggetto al braccio preventivo  
  OMT non conseguito, in base alle valutazioni della Commissione del dic. 2015

<sup>66</sup> L'Italia è uscita dalla PDE nel 2013, e il periodo precedente è stato in parte oggetto dell'audit della Corte sulla PDE. È stata inclusa nel campione in considerazione del notevole ricorso alle clausole di flessibilità nell'ambito del braccio preventivo e della sua importanza complessiva per gli sviluppi macroeconomici nell'UE.

**ALLEGATO II****RISULTATI RELATIVI AGLI STATI MEMBRI DEL CAMPIONE DI AUDIT**

1. La Corte ha sottoposto ad audit un campione di sei Stati membri, esaminando le valutazioni della Commissione sui PSCo, gli SWD della Commissione, le RSP e diversi documenti di lavoro correlati. La Corte ha anche effettuato visite di audit negli Stati membri del campione per ottenere feed-back sulle procedure, sul quadro normativo e sul coordinamento della sorveglianza dell'UE sulle politiche di bilancio.

***Documenti presentati dagli Stati membri (PSCo)***

2. La Corte ha rilevato che, complessivamente, i PSCo affrontano la maggior parte dei requisiti stabiliti dal regolamento e dal codice di condotta, per quanto riguarda le informazioni fornite. Essi includevano le informazioni relative agli obiettivi di bilancio e alle misure per conseguirli, nonché informazioni sulle misure atte a rafforzare la qualità delle finanze pubbliche e a conseguire la sostenibilità a lungo termine. Tuttavia, le misure di bilancio non sono state sempre presentate in modo sufficientemente strutturato che consentisse di coglierne con immediatezza i dettagli (ad esempio, l'impatto stimato sul bilancio, la tipologia, lo stato ecc.). Ciò è stato ripetutamente osservato nei considerando delle raccomandazioni del Consiglio (cfr. **tabella 1**).

**Tabella 1** – Considerando delle raccomandazioni del Consiglio sulla qualità e sul livello delle informazioni sulle misure contenuto nei PSCo presentati dagli Stati membri del campione

	Considerando delle raccomandazioni del Consiglio		
	2015	2016	2017
AT	(8) Le misure a sostegno degli obiettivi previsti in termini di disavanzo dal 2016 in poi non sono state sufficientemente specificate ...	(6) Le misure necessarie al conseguimento degli obiettivi di disavanzo previsti a partire dal 2017 in poi non sono state sufficientemente specificate ...	
BE	(8) Le misure necessarie al conseguimento degli obiettivi	(6) Le misure necessarie al conseguimento degli obiettivi di	(6) Le misure necessarie al conseguimento degli obiettivi

	di disavanzo previsti a partire dal 2016 in poi non sono state sufficientemente specificate ...	disavanzo previsti a partire dal 2017 in poi non sono state sufficientemente specificate ...	di disavanzo previsti a partire dal 2018 in poi non sono state specificate ...
HU	(8) Le misure necessarie a conseguire gli obiettivi di disavanzo a partire dal 2016 non sono state sufficientemente specificate, in particolare per quanto riguarda il periodo successivo al 2016 ...	(6) Le misure a sostegno degli obiettivi di disavanzo pianificati a partire dal 2017 non sono state illustrate in modo sufficientemente dettagliato, in particolare per il periodo successivo al 2017...	
FI		(6) Le misure necessarie al raggiungimento dell'obiettivo di bilancio a medio termine entro il 2019 non sono state illustrate in modo sufficientemente dettagliato ...	
IT	(12) Il governo deve ancora precisare gli ulteriori tagli di spesa che consentiranno al paese di evitare l'attuazione nel 2016 dell'incremento dell'IVA previsto dalla legge.		

Fonte: raccomandazioni del Consiglio 2015-2017.

### ***Valutazioni della Commissione sui documenti presentati dagli Stati membri***

3. La Corte ha constatato che gli Stati membri presentano generalmente i PSCo entro i termini stabiliti, e che gli uffici geografici della DG ECFIN hanno poco tempo per esaminare in profondità i PSCo ricevuti (cfr. **tabella 2**).

**Tabella 2 - PSCo presentati e date di pubblicazione degli SWD (2015-2017) per gli Stati membri del campione**

	2015			2016			2017		
	Data di presentazione del PSCo	Data del documento di valutazione della Commissione	Tempo trascorso (giorni di calendario)	Data di presentazione del PSCo	Data del documento di valutazione della Commissione	Tempo trascorso (giorni di calendario)	Data di presentazione del PSCo	Data del documento di valutazione della Commissione	Tempo trascorso (giorni di calendario)
AT	21.4	27.5	36	27.4	26.5	29	2.5	23.5	21
BE	30.4		27	29.4		27	28.4		25
FI	2.4		55	14.4		42	28.4		25
HU	30.4		27	29.4		27	2.5		21
IT	28.4		29	28.4		28	27.4		26
NL	30.4		27	28.4		28	26.4		27

Fonte: esame dei PSCo e degli SWD svolto dalla Corte.

4. La preparazione delle valutazioni della Commissione dipende, tuttavia, dal processo di scambio di informazioni che prende il via in una fase precedente del ciclo annuale, comprendente gli scambi di informazioni nel corso di incontri bilaterali tenuti ben prima della presentazione dei PSCo. Il lavoro degli uffici geografici è affiancato da quelle dei funzionari responsabili del Semestre europeo presso le rappresentanze dell'UE negli Stati membri. Questi funzionari sono in collegamento con i rappresentanti delle competenti autorità nazionali e monitorano da vicino i principali andamenti in materia di bilancio in ciascuno Stato membro.

***Pertinenza delle raccomandazioni specifiche per paese***

5. La Corte ha valutato se le RSP siano coerenti con le conclusioni raggiunte dalle valutazioni della Commissione. Complessivamente, le RSP in materia di bilancio sono in linea con i risultati delle valutazioni della Commissione (cfr. **tabella 3**).

**Tabella 3 – Controllo di coerenza tra le RSP e le valutazioni sottostanti della Commissione per gli Stati membri del campione (2015-2017)**

Stato membro	Anno t		Valutazione della Commissione Aggiustamento richiesto corretto (anni t/ t+1)	Considerando/ Raccomandazione	
AT	2015		0,3 %	Considerando	(8) ... aggiustamento strutturale richiesto pari allo 0,3 % del PIL per conseguire l'obiettivo di bilancio a medio termine
	2016		0,3 %	Raccomandazione	(1) ... raggiungere un aggiustamento annuo di bilancio dello 0,3 % del PIL nel 2017;
	2017		0,3 %	Considerando	(8) ... raggiungere un aggiustamento annuo di bilancio dello 0,3 % del PIL nel 2017;
BE	2015		2015: 0,6 % 2016: 0,6 %	Raccomandazione	(1) Pervenire a un aggiustamento di bilancio pari almeno allo 0,6 % del PIL verso l'obiettivo di bilancio a medio termine nel 2015 e nel 2016
	2016		0,6 %	Raccomandazione	(1) ... conseguire un aggiustamento di bilancio annuo pari almeno allo 0,6 % del PIL
	2017		0,6 %	Considerando	(10) l'aggiustamento ....corrispondente ad un aggiustamento strutturale annuo di almeno lo 0,6 % del PIL
FI	2015		2015: 0,1 %	Raccomandazione	(1) Conseguire un aggiustamento di bilancio verso l'obiettivo di bilancio a medio termine pari ad almeno lo 0,1 %

Stato membro	Anno t		Valutazione della Commissione Aggiustamento richiesto corretto (anni t/ t+1)	Considerando/ Raccomandazione	
			2016: 0,5 %		del PIL nel 2015 e allo 0,5 % del PIL nel 2016
	2016		2016: 0,5 % 2017: 0,6 %	Raccomandazione	(1) Pervenire a un aggiustamento di bilancio annuale verso l'obiettivo di bilancio a medio termine pari almeno allo 0,5 % del PIL nel 2016 e allo 0,6 % del PIL nel 2017
	2017		0,1 %	Considerando	(12) ... corrispondente a un aggiustamento strutturale annuo dello 0,1 % del PIL
HU	2015		2015: 0,5 % 2016: 0,6 %	Raccomandazione	(1) Conseguire un aggiustamento di bilancio verso l'obiettivo di bilancio a medio termine pari allo 0,5 % del PIL nel 2015 e allo 0,6 % del PIL nel 2016
	2016		2016: 0,3 % 2017: 0,6 %	Raccomandazione	(1) ... conseguire un aggiustamento di bilancio annuo dello 0,3 % del PIL nel 2016, verso l'obiettivo di bilancio a medio termine, e dello 0,6 % del PIL nel 2017
	2017		1,0 %	Considerando	(8) ... l'aggiustamento ... corrispondente ad un aggiustamento strutturale dell'1,0 % del PIL
IT	2015		2015: 0,3 % 2016: 0,1 %	Raccomandazione	(1) Conseguire un aggiustamento di bilancio verso l'obiettivo di bilancio a medio termine pari ad almeno lo

Stato membro	Anno t		Valutazione della Commissione Aggiustamento richiesto corretto (anni t/ t+1)	Considerando/ Raccomandazione	
					0,25 % dle PIL nel 2015 e allo 0,1 % del PIL nel 2016
	2016		2016: 0,25 % 2017: 0,6 %	Raccomandazione	(1) ... conseguire un aggiustamento di bilancio annuo pari allo 0,6 % del PIL o più
	2017		0,6 %	Considerando	(10) l'aggiustamento ....corrispondente ad un aggiustamento strutturale annuo di almeno lo 0,6 % del PIL
NL	2015		2015: -0,3 % 2016: -0,2 %	Nulla	
	2016		0,6 %	Raccomandazione	(1) ... raggiungere un aggiustamento annuo di bilancio annuale dello 0,6 % del PIL nel 2017
	2017		Conforme	Nulla	

Fonte: SWD e RSP per il campione di Stati membri (2015-2017).

## **RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA<sup>1</sup>**

### **"È RAGGIUNTO IL PRINCIPALE OBIETTIVO DEL BRACCIO PREVENTIVO DEL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA?"**

#### **SINTESI**

I. Il ruolo del braccio preventivo è conseguire la sostenibilità di bilancio, prevedendo nel contempo la possibilità di modulare le politiche di bilancio a seconda delle condizioni economiche. Posto al centro del braccio preventivo, l'obiettivo di bilancio a medio termine (OMT) risponde a questa esigenza di assicurare una politica di bilancio prudente basata sul medio-lungo periodo facilitando nel contempo il funzionamento degli stabilizzatori automatici. Essendo definito in termini strutturali, l'OMT rende possibili le fluttuazioni periodiche del saldo di bilancio dovute al ciclo economico. Garantire che gli Stati membri continuino a compiere progressi costanti verso il conseguimento del loro OMT è dunque un compito fondamentale della Commissione e del Consiglio volto ad assicurare i necessari miglioramenti della sostenibilità del debito e della stabilizzazione macroeconomica.

L'articolo 6, paragrafo, 3, del regolamento riconosce giustamente che la sostenibilità delle finanze pubbliche a medio termine dipende da una gamma più ampia di fattori tra cui, ad esempio, la necessità di evitare aggiustamenti di bilancio controproducenti in presenza di un ciclo economico debole, il ruolo delle riforme strutturali e degli investimenti per aumentare la crescita potenziale e la necessità di tenere conto di eventi che esulano dal controllo del governo. Tutti questi fattori sono specificamente contemplati dal regolamento.

Il regolamento prevede altresì un livello ammissibile di deviazione dai requisiti annuali che riconosce l'incertezza intrinseca nella programmazione e nell'esecuzione della politica di bilancio, a causa della quale uno Stato membro può non raggiungere il proprio obiettivo per motivi che esulano dal controllo del governo. La Corte dei conti europea (la Corte) sembra temere che taluni Stati membri stiano sfruttando in modo persistente tale margine [cfr. il paragrafo XII e la raccomandazione 1, lettera a)]; il regolamento stabilisce tuttavia che simili deviazioni devono essere autorizzate dalla Commissione.

Sebbene il patto di stabilità e crescita (PSC) inquadri l'attuazione della politica di bilancio per gli Stati membri nel braccio preventivo, è importante ribadire che la politica di bilancio rientra, in ultima istanza, nella sfera di competenza degli Stati membri. La Commissione svolge, ovviamente, un ruolo decisivo nell'applicazione del PSC, specialmente quando valuta se le politiche degli Stati membri siano condotte in conformità agli obblighi previsti dal regolamento. La normativa non può realisticamente codificare ogni possibile aspetto delle politiche macroeconomiche e di bilancio potenzialmente rilevante ai fini dell'applicazione delle norme in materia di bilancio e lascia quindi alla Commissione e al Consiglio un margine di manovra per far fronte a situazioni specifiche.

Allo scopo di facilitare le proprie valutazioni, la Commissione ha elaborato un vasto corpus di procedure e metodologie necessarie sia per consentire agli Stati membri di prevedere come la Commissione valuterà la conformità, sia per garantire la coerenza orizzontale nell'ambito di tali valutazioni. Nei casi in cui esercita i propri poteri discrezionali in sede di valutazione, la

---

<sup>1</sup> Le risposte della Commissione tengono conto delle discussioni con la Corte dei conti europea fino al 22 maggio 2018.

Commissione si adopera per agire in modo trasparente e ordinato, in piena consultazione con gli Stati membri (attraverso i pertinenti comitati, ad esempio ECOFIN, CEF).

In definitiva, se da un lato la Commissione è responsabile della valutazione della conformità degli Stati membri al braccio preventivo, dall'altro l'applicazione delle norme costituisce una competenza concorrente tra la Commissione e il Consiglio, in cui la fissazione dei requisiti di bilancio degli Stati membri e le eventuali conseguenze procedurali successive richiedono l'adozione da parte del Consiglio di una raccomandazione della Commissione. Dall'entrata in vigore del cosiddetto "six pack", il Consiglio ha approvato le raccomandazioni della Commissione nell'ambito del braccio preventivo senza apportare modifiche sostanziali.

La Commissione ritiene che il ricorso alla flessibilità integrata nel braccio preventivo sia stato proporzionato, adeguato ed economicamente giustificato alla luce del carattere unico della crisi, che ha portato a un profondo deterioramento delle finanze pubbliche a tutti i livelli. In effetti, sebbene oggi sia ampiamente riconosciuto che l'economia europea è in forte ripresa, è stato solo in tempi relativamente recenti che le caratteristiche inconsuete di tale ripresa hanno indotto a un atteggiamento prudente nell'attuazione del risanamento di bilancio. In particolare, la Commissione e altre autorità, tra cui il presidente della BCE, hanno segnalato che la mancanza di pressioni inflazionistiche, un notevole avanzo delle partite correnti nella zona euro e il persistere di livelli elevati di disoccupazione in alcuni Stati membri testimoniano il permanere di un certo grado di ristagno dell'economia. Queste preoccupazioni, unite a una maggiore incertezza geopolitica, hanno indotto la Commissione a ritenere che un'applicazione prudente delle norme in materia di bilancio dovesse puntare a evitare che aggiustamenti di bilancio eccessivi compromettessero una ripresa ancora fragile in molti Stati membri.

A tal fine, la comunicazione pubblicata dalla Commissione nel 2015 e intitolata "Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del patto di stabilità e crescita" forniva ulteriori dettagli sulle modalità con cui la Commissione avrebbe eseguito la propria valutazione in tre aree principali: la modulazione dei requisiti di bilancio in funzione delle condizioni congiunturali, la tolleranza per l'attuazione di riforme strutturali che migliorano la sostenibilità a lungo termine e la tolleranza per gli investimenti pubblici capaci di stimolare la crescita. Le disposizioni del regolamento in forza delle quali la Commissione applica tale flessibilità vigono da molto tempo e risalgono perlopiù alla riforma normativa del 2005. Anche in questo caso l'approccio adottato dalla Commissione è stato ampiamente discusso con gli Stati membri portando, agli inizi del 2016, alla pubblicazione di una posizione comune sulla flessibilità nel patto di stabilità e crescita. Recenti simulazioni effettuate dalla Commissione confermano che dall'applicazione della cosiddetta matrice dei requisiti deriva un requisito medio prossimo al tasso di riferimento dello 0,5% del PIL. La valutazione dei miglioramenti della sostenibilità collegati all'applicazione delle clausole sulle riforme strutturali e sugli investimenti richiederà più tempo poiché la natura stessa di tali clausole ammette che possono esservi costi a breve termine per l'attuazione di politiche che daranno frutti soltanto nel lungo periodo. A tale riguardo è previsto che l'applicazione di una deviazione temporanea dal percorso di aggiustamento per gli Stati membri che attuano grandi riforme strutturali o investimenti capaci di stimolare la crescita possa comportare ritardi nella convergenza verso l'OMT. Tuttavia, per garantire che tale effetto sia di natura temporanea e determini, da ultimo, un miglioramento a lungo termine della sostenibilità di bilancio, sono state messe in atto alcune importanti garanzie; in particolare, sono stati definiti rigorosi criteri di ammissibilità che uno Stato membro deve soddisfare per poter beneficiare della clausola: ad esempio, deve rimanere nel braccio preventivo, conservare un margine di sicurezza rispetto alla soglia del 3% del PIL, mantenere la distanza dall'OMT entro l'1,5% del PIL quando fa richiesta della clausola e conformarsi a una serie di requisiti di attuazione specifici per ciascuna clausola.

La Commissione respinge pertanto la conclusione della Corte secondo cui la Commissione non avrebbe garantito il conseguimento del principale obiettivo del regolamento. In tutti i casi, la Commissione applica le disposizioni del regolamento d'intesa con il Consiglio. Nell'attuazione delle disposizioni del braccio preventivo, la Commissione dispone di un margine di discrezionalità in relazione alle proprie valutazioni. In tali circostanze la Commissione ha ritenuto che, in un numero estremamente limitato di casi eccezionali, sia più prudente agire con cautela nel valutare l'impatto di un ampio risanamento di bilancio sulla crescita economica. La Commissione è del parere che un'applicazione più meccanica delle regole, che non tenga conto dei rischi prevalenti per la ripresa economica, possa, in conclusione, rivelarsi controproducente. A questo proposito va osservato che l'approccio della Commissione è stato ampiamente approvato dal Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche nella sua relazione annuale per il 2017, in cui ha rilevato che una rigida applicazione delle regole avrebbe potuto compromettere la continuazione di una ripresa ancora fragile.

Nel complesso la situazione di bilancio è costantemente migliorata negli ultimi anni: il numero degli Stati membri soggetti al braccio correttivo è notevolmente diminuito e il debito si trova attualmente su una traiettoria discendente sia nell'UE sia nella zona euro. Le norme in materia di bilancio non sono ovviamente perfette e la crescente complessità del braccio preventivo costituisce un motivo di legittima preoccupazione. Per tale motivo la Commissione si è impegnata a continuare a adoperarsi per migliorare il funzionamento del braccio preventivo ed è disposta a prendere in considerazione qualsiasi proposta che sia giustificata e tenga conto tanto del contesto economico quanto dell'adeguata prospettiva di medio termine.

III. La Commissione rileva che il braccio correttivo del PSC è disciplinato da un regolamento diverso da quello riguardante il braccio preventivo. A tale proposito la Commissione evidenzia che la Corte ha condotto di recente un audit completo separato del braccio correttivo e che la relazione sulla procedura per i disavanzi eccessivi è stata pubblicata nell'aprile 2016.

IV. La Commissione applica il quadro giuridico che è stato concordato dai colegislatori. Il regolamento non indica, né può farlo, il grado di dettaglio necessario per attuare ogni aspetto del quadro; spetta alla Commissione decidere come rendere operative le disposizioni normative. Nei casi in cui esercita i propri poteri discrezionali, la Commissione si adopera per agire in modo trasparente e ordinato, in piena consultazione con gli Stati membri attraverso i pertinenti comitati, ad esempio ECOFIN, CEF, ecc. L'applicazione del braccio preventivo costituisce infatti una competenza concorrente tra la Commissione e il Consiglio, che ha approvato tutte le raccomandazioni specifiche per paese formulate dalla Commissione, comprese quelle che prevedono tolleranze concesse nel quadro delle cosiddette clausole di flessibilità.

V. La Commissione respinge la conclusione della Corte secondo cui "la Commissione e le sue decisioni operative non garantiscono il conseguimento del principale obiettivo del regolamento". In primo luogo, l'applicazione del PSC costituisce una competenza concorrente tra la Commissione e il Consiglio, che ha approvato tutte le raccomandazioni specifiche per paese formulate dalla Commissione. In secondo luogo, il principale obiettivo del regolamento è che gli Stati membri perseguano politiche di bilancio prudenti nel medio termine; tale obiettivo è reso operativo tramite il conseguimento dell'OMT o un aggiustamento verso tale obiettivo. Tuttavia, il regolamento riconosce il più ampio contesto della sostenibilità a medio termine, che comprende, ad esempio, la necessità di evitare aggiustamenti di bilancio controproducenti in presenza di un ciclo economico debole, il ruolo delle riforme strutturali e degli investimenti per aumentare la crescita potenziale e la necessità di tenere conto di eventi che esulano dal controllo del governo. Tutti questi fattori sono specificamente contemplati dal regolamento. I risultati dell'analisi condotta dalla Corte devono essere valutati sulla base delle condizioni economiche specifiche degli ultimi anni, comprese le pesanti conseguenze della crisi.

VI. La Commissione ritiene che il ricorso alla flessibilità integrata nel braccio preventivo sia stato proporzionato, adeguato ed economicamente giustificato. Sebbene oggi sia ampiamente riconosciuto che l'economia europea è in forte ripresa, è stato solo in tempi relativamente recenti che le caratteristiche inconsuete di tale ripresa hanno indotto a un atteggiamento prudente nell'attuazione del risanamento di bilancio a causa di elementi indicanti il persistente ristagno dell'economia. Queste preoccupazioni hanno indotto la Commissione a ritenere che un'applicazione prudente delle norme in materia di bilancio dovesse puntare a evitare che aggiustamenti di bilancio eccessivi compromettessero una ripresa ancora fragile in molti Stati membri. Allo stesso tempo, la Commissione ha costantemente sottolineato la necessità che gli Stati membri fortemente indebitati adottino misure volte a migliorare la propria sostenibilità, e alcune disposizioni in materia di flessibilità rese operative dalla Commissione nella comunicazione del gennaio 2015 sono concepite esattamente a tale scopo.

La Commissione respinge pertanto la conclusione della Corte secondo cui avrebbe ulteriormente indebolito il quadro applicando i propri poteri discrezionali. In un numero estremamente limitato di casi eccezionali la Commissione ha ritenuto che sia più prudente agire con cautela nel valutare l'impatto di un ampio risanamento di bilancio sulla crescita economica. La Commissione è del parere che un'applicazione più meccanica delle regole, che non tenga conto dei rischi prevalenti per la ripresa economica, avrebbe potuto rivelarsi controproducente.

VII. La deviazione temporanea nel quadro della clausola sulle riforme strutturali non è mai stata collegata ai costi di bilancio effettivi della riforma, né il regolamento prevede tale collegamento, in particolare perché questi costi potrebbero essere di difficile quantificazione e/o produrre un limitato effetto diretto in termini di bilancio. Possono esservi infatti riforme strutturali molto favorevoli che, pur non comportando notevoli costi di bilancio diretti, implicano nondimeno costi economici o politici rilevanti, come ad esempio le riforme giudiziarie o del mercato del lavoro.

La struttura tecnica della deviazione temporanea dall'OMT o dal percorso di aggiustamento implica che la spesa viene aumentata ogni anno rispetto allo scenario di riferimento (ossia il percorso di spesa in assenza della deviazione temporanea) fino al raggiungimento dell'OMT. Tale struttura della deviazione è stata concordata con il Consiglio al fine di evitare un andamento intermittente dell'aggiustamento di bilancio e garantire parità di trattamento tra gli Stati membri a seconda della loro distanza dall'OMT. A meno che i costi associati siano una tantum, la compensazione necessaria per riportare la spesa sul percorso originario nell'anno successivo all'applicazione della clausola comporterebbe un ulteriore aggiustamento di bilancio in aggiunta al requisito standard previsto per lo Stato membro in quell'anno; in tal modo si ridurrebbe significativamente l'incentivo per le riforme strutturali che la clausola mira a fornire.

La conclusione della Corte secondo cui l'impatto cumulato di tutte le tolleranze potenziali consisterebbe in notevoli ritardi nel conseguimento dell'OMT costituisce una generalizzazione che riguarda soltanto un esempio specifico e isolato di uno Stato membro. Nel caso di riferimento, quando uno Stato membro si trova sul percorso di aggiustamento verso l'OMT, l'impatto finale consiste semplicemente nel ritardare di un anno il conseguimento dell'OMT.

VIII. La Commissione ritiene che, nel complesso, il braccio correttivo abbia funzionato bene negli ultimi anni, come dimostra il fatto che il numero degli Stati membri soggetti alla procedura per i disavanzi eccessivi è diminuito da 24 nel 2011 a tre soltanto nel 2017. Tuttavia, è vero che gli Stati membri che conseguono gli obiettivi in termini di disavanzo nominale nell'ambito del braccio correttivo non subiranno conseguenze procedurali qualora non raggiungano gli obiettivi strutturali. Ciò riflette la natura intrinsecamente nominale del braccio correttivo, in cui una PDE viene sostanzialmente cancellata se il disavanzo nominale viene portato sotto la soglia del 3% del PIL, indipendentemente dalla posizione strutturale.

Per rimediare a questa anomalia la Commissione ha proposto alcune opzioni che consentono di abbreviare le scadenze della PDE in presenza di miglioramenti delle condizioni cicliche; tuttavia, la proposta non è stata sostenuta dagli Stati membri. La Commissione è disposta a riconsiderare tale questione e a creare consenso tra gli Stati membri sulle proposte.

IX. La Commissione non condivide la preoccupazione della Corte secondo cui "il quadro indebolito del PSC non è in grado di garantire progressi nel conseguimento degli OMT in molti Stati membri fortemente indebitati", poiché alcuni degli Stati membri cui la Corte si riferisce erano soggetti al braccio correttivo nel periodo in questione. La priorità della PDE consiste nel conseguire la soglia di disavanzo nominale del 3% specificata nel trattato. L'applicazione del braccio correttivo da parte della Commissione e del Consiglio è stata pertanto conforme al trattato e ha altresì determinato una costante diminuzione del numero di Stati membri soggetti a una PDE dal 2014.

Infine, l'attenzione rivolta dalla Corte a questi Stati membri è anche selettiva e ignora sia i numerosi Stati membri che hanno raggiunto o stanno per raggiungere il proprio OMT nell'ambito del braccio preventivo, sia gli Stati membri fortemente indebitati, come Cipro e Irlanda, che hanno compiuto buoni progressi.

X. La Commissione esegue un'analisi approfondita dei programmi di stabilità e convergenza (PSCo) di tutti gli Stati membri e pubblica le proprie risultanze nelle valutazioni di tali programmi.

Per quanto attiene alle misure di bilancio, la Commissione compie una valutazione indipendente e approfondita dei risultati di tutte le misure di bilancio. Un ulteriore fattore di trasparenza e, dunque, di potenziale controllo è dato dal fatto che, a partire dalla primavera 2014, la Commissione mette a disposizione di ciascun paese nella banca dati AMECO l'impatto delle misure discrezionali (entrate correnti/in conto capitale e spese correnti/in conto capitale) e il livello delle misure a tantum. Per quanto, in una determinata circostanza, un elemento di giudizio sia inevitabile, la Commissione ritiene che la raccolta di informazioni su vasta scala permetta di verificare eventuali distorsioni o imprecisioni sistematiche.

Nondimeno, la Commissione riconosce che vi sono state possibilità di aumentare la trasparenza nella valutazione delle misure di bilancio; a tal fine, nel 2017 ha avviato approfondite discussioni con gli Stati membri per migliorare l'accuratezza e la trasparenza delle valutazioni di tali misure.

XI. La Commissione è costantemente impegnata a migliorare la comunicazione della logica sottesa alle proprie raccomandazioni e prenderà in considerazione proposte specifiche della Corte. La Commissione considererà tali proposte anche alla luce di eventuali raccomandazioni pertinenti formulate dalla Corte al termine del suo audit nel quadro del semestre europeo.

XII. La Commissione non condivide l'affermazione secondo cui sarebbe necessario inasprire la struttura del quadro di riferimento. Più specificamente, la Commissione non accetta la prima raccomandazione in quanto il regolamento n. 1466/97 prevede esplicitamente il margine di deviazione ammissibile pari allo 0,25% del PIL e la Commissione non può imporre restrizioni, ad esempio su deviazioni cumulate non significative, che siano in contrasto con il regolamento. Inoltre, il regolamento prevede la deviazione dello 0,25% per tenere conto della difficoltà di calcolare il saldo strutturale e dell'incertezza intrinseca nella definizione e nell'esecuzione della politica di bilancio. Tali fattori possono indurre uno Stato membro a discostarsi dal proprio obiettivo per motivi che esulano dal controllo del governo.

Per quanto riguarda la matrice, la classificazione dei parametri stabilisce già requisiti più elevati per gli Stati membri maggiormente indebitati. Ciononostante, la Commissione sta esaminando l'efficacia della matrice, compresi i vari requisiti, nell'ambito di un più ampio riesame del ricorso alla flessibilità, come richiesto nella posizione comune concordata con gli Stati membri.

Pur concordando sul fatto che le disposizioni della clausola sugli eventi inconsueti dovrebbero essere applicate soltanto ai costi direttamente collegati agli eventi in questione, la Commissione non accetta la raccomandazione secondo cui la deviazione temporanea nel quadro della clausola sulle riforme strutturali dovrebbe essere direttamente collegata ai costi, poiché ritiene che l'aggiustamento richiesto indebolirebbe l'efficacia della clausola sulle riforme strutturali. La deviazione temporanea nel quadro della clausola sulle riforme strutturali non è direttamente collegata ai costi di bilancio effettivi della riforma perché alcune riforme strutturali molto favorevoli non comportano sempre notevoli costi di bilancio diretti, pur implicando costi economici o politici rilevanti.

XIII. La Commissione non condivide l'affermazione secondo cui sarebbe possibile ovviare all'accumulo da parte degli Stati membri del margine di deviazione ammissibile pari allo 0,25% del PIL nell'ambito del quadro giuridico attuale, dato che tale disposizione è specificamente prevista dall'articolo 6, paragrafo 3, del regolamento n. 1466/97. La Commissione teme pertanto che eventuali rielaborazioni sistematiche della matrice in tal senso possano essere considerate un modo per eludere il margine previsto dal regolamento.

XIV. La natura intrinsecamente nominale della PDE, basata sulla soglia del disavanzo nominale del 3%, limita la capacità della Commissione di far rispettare obiettivi strutturali nell'ambito del braccio correttivo. In passato la Commissione ha proposto alcune opzioni volte a garantire che i requisiti di aggiustamento strutturale siano raggiunti nell'ambito del braccio correttivo, in particolare prevedendo un riesame della raccomandazione per la PDE in caso di eventi economici inaspettatamente positivi rispetto allo scenario su cui si fonda la raccomandazione iniziale, ma gli Stati membri non hanno appoggiato tale suggerimento.

Tuttavia, la Commissione è disposta a riconsiderare tale questione e a creare consenso tra gli Stati membri su tali proposte.

Cfr. la risposta al paragrafo VIII.

XV. Dal 2017 la Commissione è impegnata con gli Stati membri nell'elaborazione di un processo volto a migliorare l'accuratezza e la trasparenza della valutazione delle misure di bilancio. La Commissione è disposta a modificare il codice di condotta per tenere conto di eventuali cambiamenti necessari derivanti da questo processo, se gli Stati membri sono d'accordo. Sarà tuttavia importante che tali eventuali cambiamenti operino una distinzione basata sulla differente natura delle misure relative alle entrate e di quelle in materia di spese. Gli indicatori utilizzati nelle valutazioni della conformità eseguite dalla Commissione si basano sulle previsioni più recenti della Commissione e sui più recenti dati Eurostat convalidati.

I requisiti di bilancio sono stabiliti con un anno di anticipo per consentire allo Stato membro di elaborare la propria politica di bilancio. Tali requisiti si fondano sulla serie storica più favorevole esclusivamente per quanto attiene al calcolo della distanza dall'OMT, mentre i requisiti previsti dalla matrice sono aggiornati soltanto in un numero limitato di circostanze ben giustificate, sulla base dei principi di scongelamento.

XVI. La Commissione accetta questa raccomandazione.

## **OSSERVAZIONI**

25. Se il concetto di "congiunture eccezionalmente sfavorevoli" non figura nel regolamento, lo stesso vale per molte altre categorie. Infatti, il regolamento menziona solamente congiunture favorevoli e sfavorevoli, senza nemmeno citare la possibilità di congiunture normali. Questo perché il regolamento non indica, né può farlo, il grado di dettaglio necessario per attuare ogni aspetto del quadro; spetta alla Commissione decidere come rendere operative le disposizioni normative. Il motivo per cui non è richiesto un aggiustamento in simili circostanze è che l'imposizione di misure

di risanamento del bilancio in presenza di un ciclo economico molto debole potrebbe finire per rivelarsi controproducente, nel senso che l'impatto negativo sull'attività potrebbe tradursi in un risultato di bilancio ancora peggiore.

26. La matrice non ha lo scopo di consentire un calo del saldo strutturale nei periodi di forte recessione. Per quanto riguarda le situazioni di tassi di crescita negativi, la matrice utilizza espressioni quali "nessun bisogno di aggiustamento"; in pratica, ciò significa che il requisito del saldo strutturale è fissato a 0.

27. La Corte non indica come si potrebbe attuare una differenziazione più coerente delle classificazioni della matrice. Tuttavia, in caso di aggiustamenti superiori allo 0,5% del PIL è sempre stato applicato come requisito un aggiustamento pari allo 0,6%, senza che siano stati raccomandati aggiustamenti più elevati di questo in congiunture normali. Anche in questo caso va rilevato che la classificazione delle condizioni cicliche contenuta nella matrice era stata proposta dalla Commissione, ma era stata pienamente concordata con gli Stati membri nella posizione comune sulla flessibilità.

28. La Commissione ritiene che la differenziazione nella matrice segnalata dalla Corte non sia incongruente.

Fatta eccezione per le categorie "congiuntura molto sfavorevole" e "congiuntura eccezionalmente sfavorevole", gli aggiustamenti sono raggruppati intorno al tasso di riferimento dello 0,5% affinché la matrice non si discosti troppo dal regolamento. La definizione del livello di aggiustamento all'interno delle categorie riflette altri due fattori pratici. In primo luogo, se si accetta che il livello minimo di granularità sia pari allo 0,1% del PIL, è possibile ottenere un grado di differenziazione limitato restando all'interno di parametri ragionevoli del tasso di riferimento. In secondo luogo, la Commissione voleva evitare di creare effetti soglia eccessivi al fine di prevenire una situazione in cui piccole revisioni di ciò che è in definitiva una variabile impercettibile (ossia lo scarto dal PIL potenziale) comportassero grandi modifiche delle prescrizioni per la strategia di bilancio degli Stati membri. In terzo luogo, l'osservazione sembra confondere le risposte della Commissione sui potenziali costi politici correlati alle riforme strutturali con il ragionamento sotteso alla matrice esposto anteriormente.

Infine, per quanto riguarda l'asserzione secondo cui i periodi in cui la crescita è più rapida rispetto al potenziale sarebbero ideali per attuare riforme, va rilevato che, nella categoria delle congiunture sfavorevoli, il livello dello scarto dal PIL potenziale potrebbe restare a un livello basso, pari appena al -3%, indicando che, sebbene lo scarto si stia riducendo (ossia la crescita è superiore al potenziale), l'economia si trova ancora in una situazione congiunturale critica.

29. La Commissione ha effettivamente condotto delle analisi al momento della fissazione dei parametri per la matrice. La matrice si basa sulla distribuzione cumulata degli scarti dal PIL potenziale per 28 Stati membri dell'UE, tra il 1986 e il 2014, sulla base delle previsioni dell'autunno 2014 della Commissione. È escluso lo scarto dal PIL potenziale più grande (negativo) del 2009 o del 2010, poiché in tali anni si sono verificate le circostanze più inconsuete registrate nel passato a medio termine; tali anni non possono pertanto essere considerati parte di un ciclo economico tipico. La distribuzione storica indica con quale frequenza sarà necessaria ciascuna categoria di aggiustamento della matrice, il che comporta ovvie implicazioni per il conseguimento dell'OMT. Recenti simulazioni interne della Commissione, condotte nell'ambito di una revisione formale della flessibilità come richiesto dalla posizione comune, confermano un aggiustamento medio della matrice basato sulle condizioni cicliche appena inferiore allo 0,5% del PIL a partire dal 2000.

30. Il margine dello 0,25% è previsto dal regolamento e la Commissione non può imporre restrizioni, ad esempio su deviazioni cumulate non significative, che siano in contrasto con il regolamento.

In effetti, la formulazione della relazione del Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche è particolarmente ambigua in merito alla necessità di una modifica normativa volta a introdurre le sue proposte per limitare l'effetto di deviazioni multiple.

31. La Commissione non condivide l'affermazione secondo cui l'esercizio dei suoi poteri discrezionali nell'effettuare le proprie valutazioni, specificamente a fini di analisi economica, indebolirebbe in qualche modo il quadro.

In primo luogo, a norma dell'articolo 6, paragrafo 3, del regolamento n. 1466/97 la Commissione dispone di un margine di discrezionalità quando considera scostamenti rispetto agli aggiustamenti di bilancio indicati dalla matrice. A tale proposito, il regolamento non prevede automatismi che portino a determinare l'esistenza di una deviazione significativa.

In secondo luogo il PSC, compreso il braccio preventivo, non dovrebbe essere inteso come un mero elenco statico di norme individuali da applicare meccanicamente a qualsiasi evento. Esso costituisce piuttosto un sistema di governance economica e di bilancio, concepito al fine di contribuire a garantire una prudente definizione della politica macroeconomica e di bilancio nel medio-lungo termine. La natura dell'elaborazione della politica macroeconomica garantisce l'insorgere di eventi imprevisti e il quadro della governance economica deve essere sufficientemente flessibile da poter reagire e adeguarsi a tali sviluppi. Infatti, laddove il quadro non riuscisse a comportarsi in tal modo, ne deriverebbe un pregiudizio per la credibilità del PSC quale valido strumento di governance economica e di definizione delle politiche.

È dunque importante che la Commissione impieghi costantemente il proprio criterio economico per garantire un'applicazione ragionevole delle norme, invece di adottare un approccio puramente meccanico, avulso dalle circostanze macroeconomiche prevalenti.

#### Risposta comune ai paragrafi 32 e 33.

Le RSP per il 2017 miravano a conseguire due obiettivi, ossia rafforzare la ripresa in corso e garantire la sostenibilità di bilancio, pur restando semplici e concise. Pertanto, diversamente dalla prassi precedente, le RSP in materia di bilancio non contenevano raccomandazioni relative all'aggiustamento richiesto per il 2018. Questa è stata sostanzialmente una decisione di carattere politico che ha tenuto conto di una serie di considerazioni.

In primo luogo, benché il cosiddetto approccio "fondato sulla matrice" rimanga la base delle RSP per il 2018, le proposte di raccomandazioni della Commissione del 2017 prevedevano un'ulteriore valutazione riguardante gli Stati membri per i quali la matrice implica un aggiustamento di bilancio pari o superiore allo 0,5% del PIL (il margine di discrezionalità). Le RSP non sono state ritenute la sede adatta per fornire le modalità dettagliate per garantire un equilibrio tra i requisiti previsti dalla matrice e la necessità di tenere conto dell'impatto del risanamento sulla crescita e sull'occupazione tramite il margine di discrezionalità.

In secondo luogo, i considerando connessi indicano molto esplicitamente che cosa deve essere fatto nel 2018 e citano, in particolare, i) il requisito quantificato, ii) una valutazione della conformità e iii) una conclusione sulla necessità o meno di misure supplementari.

In terzo luogo, i considerando e le RSP si trovano su un piano di parità da un punto di vista del loro valore giuridico.

Secondo la Commissione, allo stato attuale non vi sono pertanto elementi atti a dimostrare che il ricorso al margine di discrezionalità abbia ridotto la pertinenza o la credibilità del requisito di bilancio nelle RSP.

34. Nella fase di valutazione della conformità, la Commissione dispone di un margine di discrezionalità quando considera scostamenti rispetto agli aggiustamenti di bilancio indicati dalla

matrice. Questi margini di discrezionalità derivano dalla specifica formulazione dell'articolo 6, paragrafo 3, del regolamento n. 1466/97 del Consiglio. A norma dell'articolo 6, paragrafo 3, l'accertamento di una deviazione significativa dall'OMT o dal percorso di aggiustamento verso tale obiettivo da un lato è collegato, sia pure in via non esclusiva, a precisi criteri quantitativi e, dall'altro lato, consente che siano presi in considerazione altri elementi. Il regolamento non prevede pertanto automatismi che portino a determinare l'esistenza di una deviazione significativa.

35. Nelle proprie valutazioni la Commissione riconosce che può esservi una tensione tra le esigenze di sostenibilità e di stabilizzazione in singoli Stati membri; nondimeno, è altrettanto vero che non è sempre necessariamente così, come dimostra l'analisi pubblicata dalla Commissione nella parte IV della relazione sulle finanze pubbliche per il 2016. Laddove questa tensione esiste, la Commissione ha il compito di analizzare le esigenze contrastanti e pervenire a una valutazione equilibrata che tenga conto di tutte le considerazioni pertinenti. La discrezionalità della Commissione consiste in una lettura intelligente della serie di indicatori disponibili, in particolare alla luce dell'incertezza che permea il ciclo economico nonché dei rischi derivanti da una rigida disciplina di bilancio per la ripresa in corso in determinati Stati membri.

36. In primo luogo, i tassi di crescita aggregati non sono necessariamente in grado di cogliere la natura potenzialmente fragile della ripresa in singoli Stati membri, né prendono in considerazione l'impatto potenzialmente controproducente di un risanamento di bilancio eccessivo su tali economie. Si tratta, ovviamente, di fattori importanti, di cui la Commissione ha cercato di tenere conto quando ha esercitato il proprio margine di discrezionalità nella determinazione del quadro adeguato della politica di bilancio per le singole economie.

In secondo luogo, il fatto che la crescita effettiva sia superiore a quella potenziale non è altamente indicativo della forza della ripresa. Ad esempio, la crescita potenziale dell'Italia in quegli anni è stata stimata intorno allo zero.

37. I limiti posti per le clausole sulle riforme strutturali e sugli investimenti sono stati concordati nell'ambito di discussioni tra la Commissione e gli Stati membri.

41. Per completare il quadro, la Commissione desidera aggiungere una spiegazione della logica su cui si basano le condizioni della clausola sugli investimenti. La clausola si prefigge lo scopo di consentire gli investimenti pubblici che possano essere considerati economicamente equivalenti alle riforme strutturali in quanto hanno un impatto positivo sulla crescita potenziale e sulla sostenibilità delle finanze pubbliche, ed è pertanto collegata a determinati progetti cofinanziati dall'UE. La condizione di ammissibilità secondo cui gli investimenti pubblici non dovrebbero diminuire mira a garantire che gli investimenti finanziati dall'UE non siano utilizzati per sostituire investimenti finanziati a livello nazionale.

42. Un criterio di ammissibilità fondamentale per poter avvalersi della clausola sugli investimenti è che lo scarto dal PIL potenziale dello Stato membro abbia un valore più negativo di -1,5% del PIL. In altri termini, lo Stato membro deve trovarsi in una congiuntura economica sfavorevole. La ricerca dimostra che quando i paesi sono posti di fronte a sfide relative alla sostenibilità in tali circostanze, molto spesso gli investimenti pubblici vengono tagliati, con effetti negativi sulla crescita potenziale. La clausola sugli investimenti mira a garantire che ciò non accada; a tal fine prescrive che il livello degli investimenti pubblici non diminuisca nell'anno di riferimento per l'applicazione della clausola stessa. Una diminuzione del livello nominale degli investimenti potrebbe portare ugualmente a un aumento del rapporto investimenti /PIL qualora il calo della crescita del PIL (che esula dal controllo delle pubbliche amministrazioni) fosse più consistente rispetto al calo degli investimenti.

43. La clausola sugli investimenti mira a favorire livelli costanti di aumento degli investimenti. In questi casi non sarebbe giustificato chiedere a uno Stato membro di ritornare al suo percorso originario un anno dopo la concessione della clausola.

44. Cfr. la risposta ai paragrafi VII e 43.

45. Dopo l'introduzione della matrice non è più possibile valutare in anticipo se uno Stato membro conseguirà il proprio OMT entro il termine di quattro anni (perché questo dipenderà, tra l'altro, dai requisiti della matrice per i singoli anni). La Commissione ha pertanto proposto agli Stati membri un'ipotesi di semplificazione per soddisfare il criterio della convergenza verso l'OMT, invece di valutare se uno Stato membro che chiede di avvalersi della clausola si trovi a una distanza iniziale massima dall'OMT pari all'1,5% del PIL. Sulla base dell'aggiustamento di riferimento dello 0,5% del PIL all'anno e di una deviazione temporanea massima di tale importo, tale distanza consentirebbe di raggiungere l'OMT entro quattro anni.

46. Il margine di deviazione non significativa è previsto dal regolamento e la Commissione non ha possibilità di scelta riguardo alla sua applicazione. Tuttavia, ciò non implica che il margine di deviazione significativa si debba esaurire inevitabilmente ogni anno, ossia che "il periodo di convergenza [sia] pertanto molto più lungo". Per esempio, secondo le previsioni di primavera 2018 della Commissione, non si prevede che ciò accada nel caso della Finlandia.

47. L'applicazione della clausola sugli investimenti comporterà, a parità di altre condizioni, un aumento della spesa complessiva rispetto a quanto accadrebbe in caso di non applicazione della clausola.

L'aumento della spesa non prescinde tuttavia dal livello della spesa per gli investimenti, perché è previsto un requisito di ammissibilità in base al quale il livello degli investimenti pubblici non deve diminuire nell'anno di riferimento per l'applicazione della clausola.

48. Cfr. le risposte alle osservazioni 43, 45 e 47.

49. Benché il programma di stabilità e convergenza preveda, all'articolo 3, un'analisi del rapporto costi/benefici delle principali riforme strutturali, ciò non significa che la deviazione temporanea debba essere basata sui costi. In effetti, le pertinenti disposizioni della cosiddetta clausola sulle riforme strutturali di cui all'articolo 5 non fanno riferimento ai costi. Inoltre, il fatto che la deviazione temporanea non sia direttamente basata sui costi non significa che essi non siano calcolati.

50. Nel valutare se le riforme producono impatti positivi in termini di bilancio, come richiesto dal regolamento, la Commissione tiene conto dei costi di bilancio diretti e dell'impatto a lungo termine sulla crescita. L'impatto a lungo termine sulla crescita dovrebbe in definitiva migliorare la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche.

52. La Commissione ha costantemente valutato l'impatto di tutte le riforme strutturali in Italia, comprese quelle per le quali era stata chiesta la flessibilità nel quadro della clausola sulle riforme strutturali, come indicato nella valutazione dell'ammissibilità dell'Italia a tale clausola (documento di lavoro dei servizi della Commissione sul programma di stabilità dell'Italia per il 2016, pag. 18). In particolare, le relazioni per paese del 2017 e del 2018 riguardanti l'Italia contengono una valutazione approfondita dello stato di avanzamento dell'attuazione delle riforme strutturali in Italia. Inoltre, un riferimento costante allo stato di avanzamento dell'attuazione, sia ex ante sia ex post, era contenuto nei documenti di lavoro dei servizi della Commissione concernenti il documento programmatico di bilancio dell'Italia per il 2016 (pagg. 22-23), il programma di stabilità per il 2016 (pagg. 4 e seguenti) e il documento programmatico di bilancio per il 2017 (pag. 19), nonché nella relazione del febbraio 2017 elaborata a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del trattato, (pagg. 13-14).

53. Come affermato in risposta all'osservazione 49, la deviazione temporanea non si basa sui costi di bilancio diretti delle riforme. La risposta all'osservazione 54 contiene informazioni dettagliate sulla valutazione che la Commissione ha effettuato dell'impatto a lungo termine delle riforme sulla crescita.

54. La Commissione ritiene di aver correttamente stimato l'impatto economico connesso alla clausola. Quando l'Italia chiese di avvalersi della clausola sulle riforme strutturali nel 2016 (nel documento programmatico di bilancio per il 2016 e nel programma di stabilità per lo stesso anno), la Commissione analizzò l'impatto delle riforme strutturali dell'Italia tramite il modello QUEST in una nota sottoposta al Comitato di politica economica del dicembre 2015 [e successivamente pubblicata con il titolo "*The Economic Impact of Selected Structural Reform Measures in Italy, France, Spain and Portugal*" (L'impatto economico di una selezione delle misure di riforma strutturale in Italia, Francia, Spagna e Portogallo) nell'aprile 2016]. Pertanto, al momento dell'adozione del programma di stabilità per il 2016 le stime della Commissione erano state ampiamente discusse con le autorità italiane. Inoltre, nella sua relazione del febbraio 2015 elaborata a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del trattato, la Commissione aveva apertamente contestato la stima iniziale dell'impatto delle riforme proposta dalle autorità italiane. Per effetto di tali scambi, il programma di stabilità per il 2016 ha rivisto verso il basso l'impatto stimato delle riforme strutturali per le quali era stata chiesta la flessibilità (rispetto al documento programmatico di bilancio per il 2016), come riconosciuto nella nota 26. Ciò dimostra l'importanza del lavoro della Commissione volto ad analizzare l'impatto delle riforme e verificare le stime presentate dalle autorità.

Per quanto riguarda la natura asseritamente indicativa delle stime dell'impatto delle riforme strutturali sulla crescita, essa rispecchia i limiti intrinseci della modellizzazione macroeconomica. Il regolamento impone alla Commissione di tenere conto del miglioramento della sostenibilità ottenuto grazie all'impatto delle riforme strutturali sulla crescita potenziale; si tratta tuttavia di un esercizio di modellizzazione gravato da un'incertezza intrinseca.

56. Cfr. le risposte ai paragrafi 45, 47 e 48.

57. Le spese preventive connesse ai terremoti in Italia erano ammissibili, in considerazione del ripetersi di forti terremoti e della natura integrata della gestione delle emergenze e delle spese preventive. Di conseguenza, i circa 3 miliardi di EUR (corrispondenti allo 0,18% del PIL) stanziati dal governo italiano a questo scopo nel 2017 sono stati considerati ammissibili alla "clausola sugli eventi inconsueti". L'impatto di bilancio del piano di investimenti deve essere confermato ex post, sulla base dei pertinenti dati ex ante ed ex post forniti alla Commissione dalle autorità italiane.

58. La Commissione non ritiene che si tratti di un allentamento del quadro, quanto piuttosto di un riconoscimento pratico dei contesti reali in cui si svolgono l'elaborazione e la definizione della politica di bilancio a livello degli Stati membri.

Occorre comunicare in anticipo agli Stati membri quale sarà l'entità dell'aggiustamento di bilancio richiesto, affinché possano tenerne conto nella loro programmazione di bilancio. Tale attività di programmazione e coordinamento di bilancio ex ante a medio termine costituisce, di fatto, la ragion d'essere del processo relativo al programma di stabilità e convergenza nel semestre europeo.

Se, per effetto di una revisione del saldo strutturale, la distanza dall'OMT si riduce a tal punto che il requisito originario comporta un superamento dell'OMT, tale requisito viene scongelato e rivisto. Questo approccio è certamente asimmetrico perché, se il saldo strutturale è rivisto al ribasso, ossia viene ulteriormente allontanato dall'OMT rispetto alle previsioni iniziali, il requisito dello Stato membro non è aumentato. Infatti, se così non fosse, risulterebbero lese le legittime aspettative dello Stato membro in merito al necessario livello di aggiustamento di bilancio richiesto dalla Commissione quando lo Stato membro era impegnato nella programmazione e nell'approvazione della propria strategia di bilancio.

59. Calcolare il requisito sulla base della distanza dall'OMT in un dato anno non solo è politicamente irrealistico, ma è anche praticamente irrealizzabile.

Se nella primavera dell'anno t-1 si stima che uno Stato membro raggiunga il proprio OMT nell'anno t-1, nell'anno t non saranno necessari ulteriori aggiustamenti e il requisito per l'anno t sarà congelato a zero. In tal modo si offre agli Stati membri il necessario grado di certezza quanto al livello di aggiustamento richiesto per avviare le procedure nazionali molto estese che la definizione del bilancio abitualmente comporta. Se, nella primavera dell'anno t, le revisioni del saldo strutturale consentono di stimare che nell'anno t-1 lo Stato membro sia stato al di sotto del proprio OMT in misura pari allo 0,5% del PIL, la Commissione è del parere che sarebbe troppo tardi per rivedere tale requisito. In quel momento lo Stato membro avrà già eseguito il bilancio per l'anno t sulla base delle indicazioni della Commissione secondo cui non era necessario alcun aggiustamento. Risulterebbero pertanto violate le legittime aspettative dello Stato membro riguardo al livello dell'aggiustamento di bilancio richiesto in base al quale tale Stato verrebbe valutato se la Commissione dovesse imporre un requisito più rigoroso. Infatti, tale livello di imprevedibilità pregiudicherebbe gravemente la credibilità del quadro del PSC agli occhi dei politici nazionali.

È inoltre problematico basare il requisito sulle proiezioni della distanza dall'OMT nell'anno di applicazione del requisito stesso, perché tale proiezione è essa stessa una funzione del requisito. In ogni caso, le revisioni in un dato anno basate su proiezioni aggiornate non daranno agli Stati membri un preavviso sufficiente per la definizione della loro politica di bilancio.

60. Per completare il quadro, va aggiunto che i requisiti degli Stati membri non sono rivisti al rialzo a seguito di un miglioramento nella valutazione delle condizioni cicliche da parte della Commissione. Questo perché, come indicato nelle risposte ai paragrafi 58 e 59, in caso contrario risulterebbero lese le legittime aspettative dello Stato membro riguardo al livello dell'aggiustamento di bilancio richiesto in sede di programmazione e definizione della politica di bilancio nazionale.

61. Può accadere che, per effetto del passaggio dal SEC 95 al SEC 2010, il requisito di un dato anno sia stato calcolato mediante il SEC 95, mentre lo sforzo di bilancio è stato valutato secondo il SEC 2010. Ciò è inevitabile, altrimenti sarebbe stato potenzialmente necessario rivedere tutti i requisiti degli Stati membri sulla base dei nuovi calcoli ai sensi del SEC 2010. In ogni caso, considerata la struttura della matrice che sta alla base del requisito, con ogni probabilità il calcolo dei requisiti condotto sulla base del SEC 2010 non avrebbe determinato delle modifiche.

Non sussistono incoerenze negli indicatori né nelle misurazioni effettuate tra un anno e l'altro. Ad esempio, se lo sforzo di bilancio per il 2014 è stato misurato mediante il SEC 2010, le cifre relative sia al 2014 sia al 2015 sono calcolate ai sensi del SEC 2010.

66. La Commissione ritiene che lo scenario presentato dalla Corte abbia soltanto valore illustrativo poiché, ovviamente, è difficile estrapolare risultati futuri per singoli Stati membri sulla base dell'impatto aggregato sulla zona euro di una recessione di portata storica.

67. Come già indicato nella risposta al paragrafo 66, le simulazioni sono in parte speculative perché fanno riferimento a un caso ipotetico che non si è verificato nella realtà; inoltre, non tengono conto del possibile impatto dei parametri di riferimento minimi specifici per paese, che non permetterebbero la concessione delle clausole sulle riforme strutturali e sugli investimenti in molti Stati membri.

68. Cfr. le risposte ai paragrafi 33-35 sul ricorso della Commissione al proprio margine di discrezionalità.

69. A parere della Commissione, l'osservazione della Corte non presenta un quadro completo.

In primo luogo, in termini generali, la Commissione ha condotto ampie analisi in sede di elaborazione sia della matrice sia delle tolleranze nel quadro delle clausole di flessibilità. Nel primo caso, ha esaminato tra l'altro la distribuzione storica degli scarti dal PIL potenziale. Nel secondo caso, la Commissione ha fornito agli Stati membri una serie di scenari simulati di tipo illustrativo per l'elaborazione delle tolleranze relative alla flessibilità, basati sull'applicazione dell'aggiustamento di riferimento pari allo 0,5% del PIL (presupponendo così che non sia utilizzato il margine di deviazione pari allo 0,25% del PIL). Alcune di queste simulazioni illustrative sono pubblicate in un allegato del Vademecum.

In secondo luogo, nella valutazione delle domande di concessione delle clausole di flessibilità presentate da singoli Stati membri, la Commissione verifica la loro distanza dall'OMT per garantire che esso possa essere raggiunto entro la fine del periodo di programmazione, presupponendo un aggiustamento annuale del parametro di riferimento.

70. Cfr. le risposte ai paragrafi 66, 67 e 69.

72. Va rilevato che nella valutazione dei programmi di stabilità e convergenza, la Commissione ha costantemente segnalato tale questione relativa alle revisioni delle proiezioni del saldo strutturale tramite grafici specifici.

75. Pur non avendo il potere di imporre l'applicazione di tali obiettivi di convergenza verso l'OMT, la Commissione analizza e commenta le revisioni degli Stati membri della data prevista per il conseguimento dell'OMT, come si può notare nei documenti di lavoro dei servizi della Commissione e nelle valutazioni dei documenti programmatici di bilancio pubblicate ad ogni ciclo di sorveglianza. In tal modo la Commissione esige che gli Stati membri rendano conto del loro operato, ma il quadro giuridico vigente non la autorizza ad adottare misure procedurali.

Non è chiaro come la matrice possa essere concepita in modo tale da garantire ex ante che tutti gli Stati membri, indipendentemente dalla distanza che li separa dall'OMT, lo conseguiranno nel quarto anno del programma, considerato che le proiezioni del livello del saldo strutturale dopo tre anni saranno quasi certamente sbagliate (a causa dell'inevitabile natura delle previsioni macroeconomiche). Inoltre, se al momento della definizione del programma uno Stato membro era molto distante dall'OMT, potrebbero essere necessari aggiustamenti di bilancio molto consistenti per cercare di colmare il divario entro il quadriennio. Ciò potrebbe rivelarsi controproducente.

76. Sulla scorta di intense discussioni, la Commissione e gli Stati membri hanno elaborato un accordo comune al fine di stabilire il livello di dettaglio necessario per attuare ogni aspetto del quadro del PSC, come la definizione della posizione comune sulla flessibilità. Lo scopo di questo lavoro non è indebolire il quadro del PSC, bensì rendere operativi gli obiettivi generali del regolamento.

77. Questa osservazione non è pertinente per la valutazione della performance del braccio preventivo del PSC. Il campione analizzato comprende le dinamiche del saldo strutturale e del saldo primario degli Stati membri che, nel periodo considerato, erano soggetti a una procedura per i disavanzi eccessivi (ossia Spagna e Francia a partire dal 2009), ma il braccio correttivo è disciplinato da norme distinte. La Commissione ricorda che nel 2016 la Corte ha pubblicato una relazione speciale separata dal titolo "Occorrono ulteriori miglioramenti per garantire un'attuazione efficace della procedura per i disavanzi eccessivi", alla quale la Commissione ha risposto in via formale ([https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16\\_10/SR\\_EDP\\_IT.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_10/SR_EDP_IT.pdf)).

78. La Commissione ritiene che i progressi verso il conseguimento dell'OMT siano proseguiti anche in anni recenti, sebbene in misura più limitata rispetto alla fase di ripresa iniziale, in cui dodici Stati membri erano usciti dalla PDE.

79. La Commissione ritiene che le stime dei saldi strutturali del 2014 e del 2018 non siano del tutto comparabili per formulare un giudizio sul ritmo dei progressi del saldo strutturale degli Stati membri che tra i due anni citati non hanno raggiunto il loro OMT. Le stime dei saldi strutturali del 2014 si basano su dati storici e includono le misure di bilancio effettive adottate nel 2014. Le stime del 2018 si fondano invece sulle previsioni della Commissione. Gli Stati membri interessati dovrebbero adottare misure di bilancio nell'ambito della procedura di bilancio nazionale, per garantire che il bilancio del 2018 sia conforme al PSC; la valutazione ex post dei dati relativi al 2018 è dunque destinata a indicare saldi strutturali diversi da quelli previsti nell'autunno 2017.

80. La Commissione ritiene che le proprie posizioni sull'orientamento di bilancio della zona euro siano equilibrate e riflettano la posizione di bilancio di ciascuno Stato membro. Gli Stati membri che non hanno raggiunto l'OMT dovrebbero adottare misure di bilancio per conformarsi al PSC, mentre alcuni Stati membri che hanno superato l'OMT dovrebbero utilizzare il margine di bilancio a loro disposizione per sostenere la crescita economica, come sottolineato nella comunicazione pubblicata dalla Commissione nel 2016 e intitolata "*Verso un orientamento positivo della politica di bilancio della zona euro*", dove si afferma specificamente che "gli Stati membri soggetti alla procedura per i disavanzi eccessivi e quelli che devono ancora impegnarsi per conseguire l'obiettivo di bilancio a medio termine dovrebbero continuare lungo la strada che hanno intrapreso, come viene loro raccomandato".

81. La Commissione sottolinea che i dati sui risultati di bilancio relativi al 2017, su cui si basa la valutazione finale della conformità, rivelano un notevole miglioramento della performance degli Stati membri: il numero dei paesi conformi è infatti quadruplicato rispetto alle proiezioni iniziali basate sulle previsioni di primavera 2017. I numeri aggregati celano inoltre rilevanti differenze tra le posizioni di bilancio dei singoli Stati membri rispetto all'OMT.

Infine, il campione di Stati membri non comprende quelli con una buona performance, ossia gli Stati membri che hanno raggiunto l'OMT. Poiché gli Stati membri che hanno raggiunto il proprio OMT rispettano anche le disposizioni del braccio preventivo, ciò consente di avere un quadro più preciso della conformità complessiva in tutti i paesi.

82. La performance di bilancio degli Stati membri soggetti al braccio correttivo del PSC non fornisce una valutazione accurata della performance del braccio preventivo del PSC perché i due bracci del patto sono disciplinati da norme differenti.

Cfr. la risposta al paragrafo 77 concernente la relazione della Corte sulla procedura per i disavanzi eccessivi.

83. Il braccio correttivo del PSC è disciplinato da un regolamento diverso da quello riguardante il braccio preventivo. La natura intrinsecamente nominale del braccio correttivo del PSC, incentrato sulla soglia del 3% del PIL prevista dal trattato, implica che la Commissione, per quanto cerchi di ottenere dagli Stati membri aggiustamenti strutturali nel quadro delle raccomandazioni per la PDE, non è in condizione di far avanzare la procedura una volta che gli Stati membri hanno raggiunto gli obiettivi nominali.

Nella risposta alla relazione speciale della Corte del 2016 dal titolo "Occorrono ulteriori miglioramenti per garantire un'attuazione efficace della procedura per i disavanzi eccessivi", la Commissione ha fornito giustificazioni in merito alle proroghe delle scadenze per l'uscita dalla PDE in casi particolari ([https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16\\_10/SR\\_EDP\\_IT.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_10/SR_EDP_IT.pdf)).

85. Il braccio correttivo permette agli Stati membri di seguire una strategia mirata esclusivamente al conseguimento degli obiettivi nominali grazie al miglioramento delle condizioni macroeconomiche, senza compiere lo sforzo di bilancio richiesto. Va rilevato che, nelle raccomandazioni per la PDE, la Commissione e il Consiglio prescrivono sforzi di bilancio che sono coerenti con quelli del braccio

preventivo in termini strutturali. Non è tuttavia possibile avviare misure procedurali se lo Stato membro raggiunge i propri obiettivi nominali. La natura prevalente del braccio correttivo è nominale perché si basa sulla soglia del disavanzo nominale pari al 3% del PIL prevista dal trattato. La Commissione ritiene pertanto che calcolare la media degli sforzi del braccio correttivo e di quelli del braccio preventivo non rispecchi in modo accurato il requisito realmente vincolante per gli Stati membri.

88. I dati più recenti indicano un notevole miglioramento del saldo strutturale del Portogallo negli ultimi anni: il miglioramento pari al 2% del PIL registrato tra il 2013 e il 2017 ha permesso al paese di portarsi a una distanza dall'OMT pari all'1,4% del PIL.

89. La Francia e la Spagna sono state soggette al braccio correttivo per quasi l'intero periodo in questione; i requisiti della matrice non hanno pertanto prodotto conseguenze procedurali.

90. La Commissione ritiene che la velocità dell'aggiustamento nell'ambito del braccio correttivo non fornisca indicazioni sull'efficacia del braccio preventivo del PSC, essendo quest'ultimo governato da strumenti differenti.

92. Cfr. la risposta al paragrafo 83 sulla proroga delle scadenze della PDE.

98. L'indebolimento del saldo strutturale dell'Estonia nel 2017 non ha rappresentato una violazione dei requisiti del braccio preventivo.

99. La Commissione ritiene che il proprio ricorso alla flessibilità, compreso il margine di discrezionalità, sia stato proporzionato, adeguato ed economicamente giustificato. È stato solo in tempi relativamente recenti che le caratteristiche inconsuete della ripresa dell'economia europea hanno indotto a un atteggiamento prudente nell'applicazione del risanamento di bilancio. In particolare, la mancanza di pressioni inflazionistiche, un notevole avanzo delle partite correnti nella zona euro e il persistere di livelli elevati di disoccupazione in alcuni Stati membri indicavano il permanere di un certo grado di ristagno dell'economia. Alla luce di queste preoccupazioni, nonché di una maggiore incertezza geopolitica, la Commissione ha ritenuto che un'applicazione prudente delle norme in materia di bilancio dovesse puntare a evitare che aggiustamenti di bilancio eccessivi compromettessero una ripresa ancora fragile in molti Stati membri. La Commissione, d'intesa con gli Stati membri, ha dunque fatto ricorso alla flessibilità per modulare i requisiti di bilancio in funzione delle condizioni cicliche.

102. La Commissione concorda sul fatto che la sua ultima valutazione dell'accuratezza delle previsioni ha riscontrato in alcuni casi l'esistenza di una distorsione quando viene utilizzata una metodologia particolare. La Commissione sottolinea tuttavia che, secondo le conclusioni della valutazione, le sue previsioni economiche sono più accurate di quelle del mercato e sono paragonabili a quelle di altre istituzioni internazionali. Inoltre, l'accuratezza delle proiezioni del debito formulate dalla Commissione dipenderà anche da una serie di altri fattori, come la proiezione del saldo primario e degli aggiustamenti stock-flussi.

103. Lo scopo delle valutazioni periodiche dell'accuratezza delle previsioni è l'apprendimento istituzionale e la Commissione è costantemente impegnata a migliorare l'accuratezza delle proprie previsioni. In anni recenti sono stati profusi notevoli sforzi nell'elaborazione di strumenti supplementari di previsione quantitativa. La recente valutazione esterna dei servizi di previsione (il relativo documento è in preparazione) conclude che le previsioni sono di alta qualità e che le procedure di previsione sono efficienti.

108.

Primo punto: le considerazioni della Commissione a questo proposito sono riportate nelle risposte alle osservazioni 58 e 59 concernenti la necessità di rispettare le legittime aspettative degli Stati membri.

Nel primo caso, se il requisito di aggiustamento è ricavato dalla matrice, si basa sulle previsioni di primavera della proiezione dell'anno t-1 dello scarto dal PIL potenziale nell'anno t, ed è scongelato soltanto se l'economia va incontro a congiunture economiche molto sfavorevoli o eccezionalmente sfavorevoli. Nel secondo caso, il tasso di riferimento relativo al parametro di riferimento per la spesa nell'anno t si basa sulle proiezioni dell'anno t-1 contenute nelle previsioni di primavera, e non è aggiornato per le previsioni successive.

Cfr. la risposta al paragrafo 60 riguardante i problemi pratici connessi alla determinazione della distanza dall'OMT sulla base delle previsioni dell'anno in corso.

Secondo punto: il regolamento non specifica la perequazione degli investimenti su quattro anni. Nondimeno, tale perequazione è stata pienamente discussa e concordata con gli Stati membri nei comitati ECOFIN ed è pertanto descritta nel codice di condotta, in cui si afferma che, data la variabilità potenzialmente molto elevata della spesa per investimenti, specialmente nel caso degli Stati membri di piccole dimensioni, la spesa pubblica aggregata dovrebbe essere corretta calcolando la spesa media per investimenti su quattro anni. Ciò significa che la perequazione è stata introdotta al fine di evitare che i paesi più piccoli, con un PIL pro capite più basso, siano penalizzati per i picchi negli investimenti pubblici. Tale circostanza costituisce un problema specialmente per alcuni dei nuovi Stati membri dell'UE, per i quali i fondi strutturali dell'Unione costituiscono una componente significativa degli investimenti complessivi, dato che il prelievo di tali fondi può registrare in singoli anni valori massimi e minimi molto accentuati.

117. La Commissione ritiene che la transizione tra il 2014 e il 2015 sia stata coerente. In pieno accordo con gli Stati membri, la Commissione ha adottato una decisione politica di carattere pratico volta a garantire, durante il periodo di transizione, la coerenza tra gli obiettivi di bilancio utilizzati per valutare gli Stati membri. Tale accordo ha garantito che l'introduzione della matrice pubblicata nella comunicazione del gennaio 2015 sulla flessibilità non comportasse per determinati Stati membri svantaggi derivanti dalla modifica, durante il periodo di transizione, del requisito di bilancio stabilito per il 2015.

121. Le RSP per il 2018 miravano a conseguire due obiettivi, ossia rafforzare la ripresa in corso e garantire la sostenibilità di bilancio, pur restando semplici e concise e, dunque, più comprensibili per il pubblico. Pertanto, diversamente dalla prassi precedente, le RSP in materia di bilancio non contenevano raccomandazioni relative all'aggiustamento richiesto per il 2018. Per una spiegazione dettagliata cfr. la risposta al paragrafo 33. In definitiva, i considerando e le RSP si trovano su un piano di parità dal punto di vista del loro valore giuridico.

124. La Commissione ritiene che gli orientamenti siano formulati in modo chiaro e adeguato per ogni singolo Stato membro, a seconda della rispettiva posizione di bilancio.

## **CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**

127. Il ruolo del braccio preventivo è conseguire la sostenibilità di bilancio, prevedendo nel contempo la possibilità di modulare le politiche di bilancio a seconda delle condizioni economiche. L'OMT risponde a questa esigenza di assicurare una politica di bilancio prudente basata sul medio-lungo periodo facilitando nel contempo il funzionamento degli stabilizzatori automatici. Garantire che gli Stati membri continuino a compiere progressi costanti verso il conseguimento del loro OMT è dunque un compito fondamentale della Commissione e del Consiglio volto ad assicurare i necessari miglioramenti della sostenibilità del debito e della stabilizzazione macroeconomica.

129. La Commissione esercita i propri poteri discrezionali nel pieno rispetto del quadro giuridico concordato dai colegislatori, nonché in maniera trasparente e in piena consultazione con gli Stati membri attraverso i comitati pertinenti. La Commissione dissente fermamente dalla conclusione della Corte secondo cui la Commissione avrebbe fatto ricorso ai propri poteri discrezionali al fine di ridurre i requisiti di aggiustamento. Tali poteri sono stati esercitati conformemente al regolamento, che riconosce il più ampio contesto della sostenibilità a medio termine, come la necessità di evitare aggiustamenti di bilancio controproducenti, il ruolo delle riforme strutturali e degli investimenti per aumentare la crescita potenziale e la necessità di tenere conto di eventi che esulano dal controllo del governo.

130. La matrice e l'applicazione delle clausole di flessibilità sono state definite nella comunicazione della Commissione del 2015, ma le disposizioni specifiche del regolamento risalgono alla riforma del 2005.

Ad ogni modo, i parametri di aggiustamento previsti dalla matrice e dalle clausole di flessibilità sono stati definiti e applicati pienamente in linea con il quadro giuridico, nonché in modo trasparente e in piena consultazione con gli Stati membri attraverso i comitati pertinenti.

131. Il margine di discrezionalità è stato introdotto per stabilire il contesto adeguato per la politica di bilancio nei casi in cui i tassi di crescita aggregati non sono necessariamente in grado di cogliere la natura potenzialmente fragile della ripresa in singoli Stati membri, anche prendendo in considerazione l'impatto potenzialmente controproducente di un risanamento di bilancio eccessivo su tali economie.

132. I progressi verso il conseguimento dell'OMT stanno continuando anche in questi anni, sia pure in misura più limitata rispetto al periodo di ripresa iniziale.

133. La Commissione ritiene che le norme vigenti di attuazione del quadro del PSC, definite di comune intesa con gli Stati membri sulla scorta di approfondite discussioni, non indeboliscano il quadro del PSC, bensì rendano operativi gli obiettivi generali del regolamento.

134. In primo luogo, la Commissione rileva che il braccio correttivo del PSC è disciplinato da un regolamento diverso da quello riguardante il braccio preventivo. In secondo luogo, la Commissione ritiene che, nel complesso, il braccio correttivo abbia funzionato bene negli ultimi anni, come dimostra il fatto che il numero degli Stati membri soggetti alla procedura per i disavanzi eccessivi è diminuito da 24 nel 2011 a tre soltanto nel 2017.

Ciò detto, la natura intrinsecamente nominale del braccio correttivo del PSC, incentrato sulla soglia del 3% del PIL prevista dal trattato, implica che la Commissione, per quanto cerchi di ottenere dagli Stati membri aggiustamenti strutturali nel quadro delle raccomandazioni per la PDE, non è in condizione di far avanzare la procedura una volta che gli Stati membri hanno raggiunto gli obiettivi nominali. I tentativi della Commissione di porre rimedio a tale situazione non sono stati sostenuti dagli Stati membri.

Cfr. la risposta al paragrafo 83 sulla proroga delle scadenze della PDE.

135. La Commissione e gli Stati membri hanno discusso intensamente al fine di raggiungere l'intesa comune necessaria al fine di stabilire il livello di dettaglio richiesto per l'attuazione di ogni aspetto del quadro del PSC. Tali norme hanno lo scopo di rendere operativi gli obiettivi generali del regolamento e non impediscono alla Commissione e agli Stati membri di concordare eventuali aggiustamenti supplementari necessari nel quadro del PSC.

Se da un lato la Commissione è responsabile della valutazione della conformità degli Stati membri al braccio preventivo, dall'altro l'applicazione delle norme costituisce una competenza concorrente tra la Commissione e il Consiglio. Secondo la Commissione, il fatto di agire senza consultare gli

Stati membri non sarebbe produttivo o vantaggioso per la credibilità a lungo termine del quadro. La struttura del quadro di bilancio è di natura intrinsecamente multilaterale e le consultazioni con gli Stati membri sono essenziali per garantire che questi ultimi facciano proprie le regole, il che contribuisce sia alla conformità sia all'applicazione delle norme.

### **Raccomandazione 1**

a) La Commissione non accetta la raccomandazione in quanto il regolamento n. 1466/97 prevede esplicitamente il margine di deviazione ammissibile pari allo 0,25% del PIL e la Commissione non può imporre restrizioni, ad esempio su deviazioni cumulate non significative, che siano in contrasto con il regolamento. La Commissione teme che una rielaborazione sistematica della matrice in tal senso possa essere considerata un modo per eludere il margine previsto dal regolamento. Inoltre, il regolamento prevede la deviazione dello 0,25% per tenere conto della difficoltà di calcolare il saldo strutturale e dell'incertezza intrinseca nella definizione e nell'esecuzione della politica di bilancio. Tali fattori possono indurre uno Stato membro a discostarsi leggermente dal proprio obiettivo per motivi che esulano dal controllo dei governi.

b) La Commissione non accetta la raccomandazione. La classificazione dei parametri nella matrice stabilisce già requisiti più elevati per gli Stati membri maggiormente indebitati. Tuttavia, la normativa non prevede un allineamento tra i requisiti del braccio preventivo e il parametro di riferimento per la riduzione del debito. Inoltre, la normativa impone esplicitamente alla Commissione di esaminare i fattori rilevanti in sede di valutazione della conformità al parametro di riferimento per la riduzione del debito, che, pertanto, non può essere considerata una regola assoluta.

c) La Commissione accetta in parte la raccomandazione, in particolare per quanto riguarda la richiesta di esaminare l'efficacia della matrice; infatti, la Commissione è attualmente impegnata in una revisione più ampia degli accordi in materia di flessibilità, come richiesto dalla posizione comune concordata con gli Stati membri. La Commissione non può anticipare un giudizio sull'esito di questo processo.

138. La Commissione respinge fermamente la conclusione della Corte secondo cui il ricorso alla clausola sulle riforme strutturali sarebbe andato ben oltre l'obiettivo stabilito dal regolamento.

In primo luogo, le disposizioni del regolamento in forza delle quali la Commissione applica tale flessibilità vigono da molto tempo e risalgono perlopiù alla riforma legislativa del 2005.

In secondo luogo, sebbene la deviazione temporanea nel quadro della clausola sulle riforme strutturali non sia direttamente collegata ai costi di bilancio effettivi della riforma, tale collegamento non è previsto neppure dal regolamento, in particolare perché questi costi potrebbero essere difficili da quantificare e/o produrre un effetto diretto limitato in termini di bilancio. Possono esservi infatti riforme strutturali molto favorevoli che, pur non comportando notevoli costi di bilancio diretti, implicano nondimeno costi economici o politici rilevanti, come ad esempio le riforme giudiziarie o del mercato del lavoro. In tali casi, un collegamento diretto tra la deviazione temporanea e i costi di bilancio annullerebbe di fatto la finalità di incentivazione della clausola.

È importante rilevare che l'approccio adottato dalla Commissione è stato ampiamente discusso con gli Stati membri portando, agli inizi del 2016, alla pubblicazione di una posizione comune sulla flessibilità nel patto di stabilità e crescita.

139. La struttura tecnica della deviazione temporanea dall'OMT o dal percorso di aggiustamento implica che la spesa viene aumentata ogni anno rispetto allo scenario di riferimento (ossia il percorso di spesa in assenza della deviazione temporanea) fino al raggiungimento dell'OMT. Tale struttura della deviazione è stata concordata con il Consiglio al fine di evitare un andamento intermittente dell'aggiustamento di bilancio e garantire parità di trattamento tra gli Stati membri a

seconda della loro distanza dall'OMT. A meno che la clausola sia collegata ai costi diretti relativi alla riforma, la compensazione necessaria per riportare la spesa sul percorso originario nell'anno successivo all'applicazione della clausola comporterebbe un ulteriore aggiustamento di bilancio in aggiunta al requisito standard previsto per lo Stato membro in quell'anno. Ciò determinerebbe una significativa riduzione dell'incentivo all'attuazione di riforme strutturali che, pur non comportando costi di bilancio consistenti, richiedono nondimeno un incentivo che l'applicazione della clausola può offrire.

140. L'approccio concordato dalla Commissione e dal Consiglio e indicato nella posizione comune sulla flessibilità si fonda su una logica robusta. La clausola si prefigge lo scopo di consentire gli investimenti pubblici che possano essere considerati economicamente equivalenti alle riforme strutturali in quanto hanno un impatto positivo sulla crescita potenziale e sulla sostenibilità delle finanze pubbliche, ed è pertanto collegata a determinati progetti cofinanziati dall'UE. La condizione di ammissibilità secondo cui gli investimenti nominali non dovrebbero diminuire mira a garantire che gli investimenti finanziati dall'UE non siano utilizzati per sostituire investimenti finanziati a livello nazionale.

141. La Commissione ritiene di garantire che solo le spese direttamente collegate alla clausola sugli eventi inconsueti siano ammissibili. Nella risposta della Commissione al paragrafo 57 è ampiamente illustrato un esempio di un caso particolare.

## **Raccomandazione 2**

a) La Commissione non accetta la raccomandazione perché ritiene che l'aggiustamento richiesto indebolirebbe l'efficacia della clausola sulle riforme strutturali. La deviazione temporanea nel quadro della clausola sulle riforme strutturali non è direttamente collegata ai costi di bilancio effettivi della riforma, perché alcune riforme strutturali molto favorevoli non comportano sempre notevoli costi di bilancio diretti, pur implicando costi economici o politici rilevanti. In tali casi, un collegamento diretto tra la deviazione temporanea e i costi di bilancio annullerebbe di fatto la finalità di incentivazione della clausola.

Inoltre, dato che la tolleranza non è basata sui costi *in tantum*, il requisito raccomandato di riportare la spesa sul percorso originario nell'anno successivo all'applicazione della clausola comporterebbe un ulteriore aggiustamento di bilancio in aggiunta al requisito standard previsto per lo Stato membro in quell'anno. La struttura della deviazione è stata concordata con il Consiglio al fine di evitare un andamento intermittente dell'aggiustamento di bilancio.

b) La Commissione non accetta la raccomandazione di abbandonare la clausola nella sua forma attuale, perché ritiene che la clausola sugli investimenti costituisca un elemento importante del pacchetto di flessibilità introdotto nel 2015 allo scopo di favorire la crescita nell'UE in maniera sostenibile sotto il profilo del bilancio, ossia incoraggiando investimenti pubblici capaci di stimolare la crescita. Detto questo, la clausola è attualmente oggetto di riesame nel quadro di una più ampia revisione degli accordi in materia di flessibilità, come richiesto dalla posizione comune. La Commissione comunicherà i risultati di tale revisione al Comitato economico e finanziario nel giugno 2018, ma non può anticipare un giudizio sull'esito di tale esercizio.

c) La Commissione accetta la raccomandazione.

142. La Commissione ha fornito risposte formali in merito alle proroghe delle scadenze della PDE concesse in casi particolari nel contesto della relazione speciale della Corte del 2016 dal titolo "Occorrono ulteriori miglioramenti per garantire un'attuazione efficace della procedura per i disavanzi eccessivi".

La Commissione e il Consiglio raccomandano agli Stati membri soggetti alla PDE di realizzare gli aggiustamenti strutturali in linea con i requisiti del braccio preventivo. Tuttavia, il regolamento non

fornisce alla Commissione e al Consiglio strumenti che consentano di applicare i requisiti di aggiustamento strutturale nel caso degli Stati membri soggetti al braccio correttivo del PSC qualora gli obiettivi di disavanzo nominale raccomandati siano conseguiti grazie alla crescita economica e senza che siano raggiunti gli obiettivi raccomandati in relazione agli aggiustamenti strutturali.

### **Raccomandazione 3**

La Commissione accetta in parte la raccomandazione.

In passato la Commissione ha proposto alcune opzioni volte a garantire che i requisiti di aggiustamento strutturale siano raggiunti nell'ambito del braccio correttivo, in particolare prevedendo un riesame della raccomandazione per la PDE in caso di eventi economici inaspettatamente positivi rispetto allo scenario su cui si fonda la raccomandazione iniziale, ma gli Stati membri non hanno appoggiato tale suggerimento. La Commissione è disposta a riconsiderare tale questione e a creare consenso tra gli Stati membri su queste proposte. Tuttavia, allo stato attuale la Commissione non può impegnarsi a sottoporre una nota al CEF.

143. La Commissione è costantemente impegnata a migliorare la leggibilità e la trasparenza di tutto il materiale relativo al PSC ed è disposta a discutere eventuali miglioramenti dei modelli dei PSCo insieme agli Stati membri.

La Commissione concorda sul fatto che vi sono state possibilità di migliorare la trasparenza nella valutazione delle misure di bilancio; a tal fine, nel 2017 ha avviato approfondite discussioni con gli Stati membri per migliorare l'accuratezza e la trasparenza delle valutazioni di tali misure.

Per quanto riguarda la presentazione dei risultati delle proprie valutazioni, la Commissione è costantemente impegnata a migliorare la comunicazione della logica sottesa alle proprie raccomandazioni e prenderà in considerazione proposte specifiche della Corte.

### **Raccomandazione 4**

a) La Commissione accetta la raccomandazione. Dal 2017 la Commissione è impegnata con gli Stati membri nell'elaborazione di un processo volto a migliorare l'accuratezza e la trasparenza della valutazione delle misure di bilancio; inoltre, è disposta a modificare il codice di condotta per tenere conto di eventuali cambiamenti necessari derivanti da questo processo, se gli Stati membri sono d'accordo. Sarà tuttavia importante che tali eventuali cambiamenti operino una distinzione basata sulla differente natura delle misure relative alle entrate e di quelle in materia di spese.

b) La Commissione accetta la raccomandazione.

c) La Commissione accetta la raccomandazione.

d) La Commissione accetta la raccomandazione.

144. La Commissione ritiene che il ricorso al congelamento rifletta la necessità di stabilire ex ante il livello di aggiustamento di bilancio richiesto per facilitare la programmazione di bilancio a medio termine degli Stati membri e rispettare le loro legittime aspettative a tale proposito.

Sebbene non specificata dal regolamento, la perequazione degli investimenti su quattro anni è stata pienamente discussa e concordata con gli Stati membri nei comitati ECOFIN. Pertanto, essa è chiaramente descritta nel codice di condotta, in cui si afferma che, data la variabilità potenzialmente molto elevata della spesa per investimenti, specialmente nel caso degli Stati membri di piccole dimensioni, la spesa pubblica aggregata dovrebbe essere corretta calcolando la spesa media per investimenti su quattro anni.

145. La Commissione ritiene che lo scongelamento simmetrico del requisito di aggiustamento non rispetterebbe le legittime aspettative degli Stati membri di essere valutati sulla base del livello di aggiustamento di bilancio richiesto che è stato prescritto dalla Commissione nel momento in cui lo

Stato membro era impegnato nella programmazione e nell'approvazione della propria strategia di bilancio.

#### **Raccomandazione 5**

a) La Commissione non accetta la raccomandazione poiché la sua attuazione violerebbe le legittime aspettative degli Stati membri di essere valutati sulla base di un obiettivo di aggiustamento di bilancio stabilito al momento del processo di programmazione del bilancio. In ogni caso, i requisiti si fondano sulla serie storica più favorevole esclusivamente per quanto attiene al calcolo della distanza dall'OMT, mentre i requisiti previsti dalla matrice sono aggiornati soltanto in un numero limitato di circostanze ben giustificate, sulla base dei principi di scongelamento.

b) La Commissione non accetta la raccomandazione perché la perequazione degli investimenti è stata stabilita al fine di risolvere il pressante problema della fluttuazione degli investimenti pubblici causata in alcuni Stati membri da fattori esogeni. Questo concetto è stato discusso e concordato con gli Stati membri nei comitati ECOFIN ed è pertanto chiaramente descritto nel codice di condotta.

c) La Commissione non accetta la raccomandazione poiché la sua attuazione violerebbe le legittime aspettative degli Stati membri di essere valutati sulla base dell'obiettivo di aggiustamento di bilancio stabilito in sede di programmazione di bilancio.

#### **Raccomandazione 6**

a) La Commissione accetta la raccomandazione.

b) La Commissione accetta la raccomandazione.

<b>Evento</b>	<b>Data</b>
Adozione del piano di indagine (APM) / Inizio dell'audit	20.9.2016
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	11.4.2018
Adozione della relazione finale dopo la procedura in contraddittorio	13.6.2018
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	Inglese: 28.6.2018 Altre lingue: 19.7.2018

La Commissione europea si è avvalsa enormemente dei poteri discrezionali conferiti dal regolamento sul braccio preventivo al fine di ridurre gli obblighi di aggiustamento, sia stabilendo le relative norme attuative sia adottando decisioni caso per caso.

La Corte ritiene che la combinazione tra gli attuali parametri della matrice, le deviazioni consentite e le clausole di flessibilità indebolisca cumulativamente il valore-obiettivo stabilito dal regolamento, ossia ottenere un aggiustamento medio annuale dello 0,5 % del PIL nell'arco del ciclo. Ciò impedisce il conseguimento degli obiettivi a medio termine degli Stati membri entro tempi ragionevoli. Particolarmente allarmante è l'aggiustamento lentissimo o addirittura inesistente in diversi Stati membri con un elevato rapporto debito pubblico/PIL. Le norme attuative e le pratiche adottate dalla Commissione devono pertanto essere riviste e rafforzate.



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni

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

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: [eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx)  
Sito Internet: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

© Unione europea, 2018.

Per qualsiasi utilizzo o riproduzione di fotografie o di altro materiale i cui diritti d'autore non appartengano all'Unione europea, occorre chiedere l'autorizzazione direttamente al titolare di tali diritti.