



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 20.6.2012
COM(2012) 342 final

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Principi comuni per i meccanismi nazionali di correzione di bilancio

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Principi comuni per i meccanismi nazionali di correzione di bilancio

Contesto

Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede che gli Stati membri considerino le loro politiche economiche una questione di interesse comune e che le loro politiche di bilancio siano guidate dalla necessità di garantire finanze pubbliche sane.

Le crisi economiche e finanziarie mondiali hanno evidenziato lacune nella governance economica e di bilancio nell'unione economica e monetaria. Un nuovo pacchetto di riforme, noto come "six pack", è già stato adottato ed è entrato in vigore nel dicembre scorso. Dato che i tempi difficili persistono, sono oggi chiaramente visibili la portata e le potenziali conseguenze delle ricadute delle rispettive situazioni economiche e finanziarie tra gli Stati membri della zona euro.

In questa logica il 23 novembre 2011 la Commissione ha presentato altre due proposte legislative per rafforzare i meccanismi di sorveglianza nella zona euro, oltre al Libro verde sui cd. "stability bond". Questo pacchetto, detto "two pack", comprende due proposte di regolamento:

- regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro e
- regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria nella zona euro.

Inoltre, a partire da tali elementi e per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme, il trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'unione economica e monetaria (TSCG), firmato il 2 marzo 2012 da venticinque Stati membri, comprende un patto di bilancio (titolo III). Lo scopo è sancire nel diritto dell'Unione i suddetti impegni entro cinque anni dalla sua entrata in vigore.

Nel quadro del patto di bilancio le parti contraenti introducono, nel rispettivo diritto nazionale, regole sull'attivazione automatica di un meccanismo di correzione nel caso in cui si constatino deviazioni significative dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo (articolo 3, paragrafo 1, lettera e) e paragrafo 2).

Inoltre, in virtù del TSCG (articolo 3, paragrafo 2) il meccanismo di correzione deve essere istituito "sulla base di principi comuni proposti dalla Commissione europea, riguardanti in particolare la natura, la portata e il quadro temporale dell'azione correttiva da intraprendere, anche in presenza di circostanze eccezionali, e il ruolo e l'indipendenza delle istituzioni responsabili sul piano nazionale per il controllo dell'osservanza delle regole".

La presente comunicazione è adottata nell'ambito dell'attuazione del TSCG, tenendo presente l'interesse generale dell'Unione e allo scopo di contribuire al corretto funzionamento dell'unione economica e monetaria.

La presente comunicazione presenta i principi comuni per i meccanismi di correzione nazionali. I sette principi figurano nell'allegato. Essi riguardano gli aspetti principali da affrontare nell'elaborazione dei meccanismi di correzione, quali lo statuto giuridico, la coerenza con il quadro dell'UE, l'attivazione dei meccanismi, la natura della correzione in termini di dimensioni e tempistica, gli strumenti operativi, l'attivazione di eventuali clausole di salvaguardia e il ruolo e l'indipendenza delle istituzioni di sorveglianza.

L'articolo 3 del TSCG invita anche la Commissione a proporre un quadro temporale per una rapida convergenza delle parti contraenti verso i rispettivi obiettivi di medio termine, tenendo conto dei rischi specifici del paese sul piano della sostenibilità. La Commissione presenterà il suddetto quadro temporale nel corso di quest'anno. Il punto di partenza naturale per definire il ritmo della convergenza verso gli obiettivi di medio termine potrebbe essere costituito dai piani di risanamento presentati dagli Stati membri nell'ultimo aggiornamento del rispettivo programma di stabilità o di convergenza. I suddetti piani dovrebbero essere sottoposti ad una nuova valutazione tenendo conto delle disposizioni del patto di stabilità e crescita, come l'adeguatezza degli obiettivi di medio termine, e dei principi della strategia di uscita alla luce delle prospettive macroeconomiche, in particolare della differenziazione in funzione della vulnerabilità di bilancio.

1. Statuto giuridico delle regole sui meccanismi di correzione e rapporto col quadro dell'UE

In virtù del trattato TSCG le regole sui meccanismi di correzione producono effetti nel diritto nazionale “tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio”. Pertanto lo statuto giuridico dei meccanismi di correzione dovrebbe presupporre che le loro disposizioni non possano essere modificate semplicemente per mezzo della legge ordinaria sul bilancio (legge finanziaria). Nello stesso tempo, come è già stato chiarito nel TSCG e ribadito nel principio 1, i meccanismi di correzione devono “rispettare appieno le prerogative dei parlamenti nazionali”. Lo scopo di queste caratteristiche è garantire che le regole di bilancio informino effettivamente le politiche di bilancio nazionali, riconoscendo nel contempo i diritti fondamentali dei parlamenti.

Il principio 2 afferma la necessaria *coerenza* dei meccanismi nazionali di correzione *con le regole di bilancio dell'UE*. I requisiti del patto di bilancio fanno parte di un'iniziativa di più ampio respiro, già avviata con la recente riforma del patto di stabilità e crescita (il cosiddetto “six pack”), che rafforza la titolarità nazionale del quadro di sorveglianza dell'Unione. In linea con quanto precede, lo stesso TSCG fa riferimento a concetti esistenti della sorveglianza di bilancio, come “obiettivo di medio termine” e “percorso di avvicinamento a tale obiettivo”, “deviazione significativa” e “circostanze eccezionali”. Il principio 2 precisa che nell'elaborazione dei meccanismi nazionali occorre basarsi rigorosamente sui concetti e sulle norme dell'UE, anche se può essere autorizzata una certa flessibilità riguardo alle concrete metodologie nazionali per tener conto di aspetti specifici del paese.

2. L'essenza dei meccanismi di correzione: attivazione, natura della correzione, strumenti operativi, clausole di salvaguardia

Come stabilito dal principio 3, l'*attivazione dei meccanismi di correzione* dovrebbe avvenire in circostanze ben precise che caratterizzano una deviazione significativa dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo. Questo presuppone l'esistenza di disposizioni che determinano ex ante i criteri di valutazione del verificarsi di una deviazione significativa. Il principio 3 riconosce anche che, nel rispetto di dette condizioni, le parti contraenti possono usare una serie di meccanismi e criteri. In particolare, i motivi di attivazione possono basarsi su criteri specifici per paese o stabiliti a livello dell'Unione o su entrambi: l'attivazione naturale dei meccanismi di correzione potrebbe essere l'adozione di decisioni a livello dell'UE che riconoscono l'esistenza di una deviazione significativa. Nello stesso tempo i criteri specifici per paese, nella misura in cui incarnano il concetto di deviazione significativa, possono agire da fattori di attivazione dei meccanismi, con eventualmente il vantaggio supplementare di intervenire in una fase più precoce.

La *natura della correzione* in termini di entità e di quadro temporale costituisce l'oggetto del principio 4. Il principio proposto fornisce un orientamento operativo concreto evitando un approccio troppo rigido.

Il principio 4 comprende quindi cinque sotto-principi:

- innanzitutto è necessaria l'esistenza di regole prestabilite che disciplinano l'entità e il quadro temporale della correzione, limitando, senza escluderlo del tutto, il margine di discrezionalità nell'elaborazione della risposta ad una deviazione significativa di bilancio;
- in secondo luogo è necessario che deviazioni più ampie diano luogo a correzioni maggiori, in linea con la norma di buon senso della proporzionalità;
- in terzo luogo, il punto di riferimento per stabilire la correzione è l'aderenza all'obiettivo di medio termine e al percorso di avvicinamento a tale obiettivo, il che rispecchia lo spirito del patto di bilancio, ossia precisamente il rispetto dell'obiettivo di medio termine e del percorso di avvicinamento al medesimo. In particolare, uno Stato membro che presenta una deviazione dall'obiettivo di medio termine durante il percorso di avvicinamento al medesimo dovrebbe, in linea generale, mantenere invariato il quadro temporale per ritornare all'obiettivo di medio termine. Lo Stato membro che prima rispetti l'obiettivo di medio termine e poi presenti una deviazione dovrebbe ripristinare il rispetto dell'obiettivo di medio termine quanto prima possibile, cioè in linea di massima l'anno immediatamente successivo alla deviazione o l'anno dopo. Tuttavia questo scenario di riferimento non esclude del tutto un certo margine di flessibilità in funzione delle circostanze precise;
- in quarto luogo, i meccanismi di correzione dovrebbero servire a offrire elementi critici di stabilità nel quadro di bilancio, per impedire che si verifichi la "sindrome dell'obiettivo mobile" tipicamente associata alle risposte date a scostamenti di bilancio. A tale scopo i meccanismi di correzione dovrebbero garantire l'aderenza ad obiettivi chiave di bilancio stabiliti prima che si verifichi una deviazione significativa;
- quinto, fin dall'avvio della correzione dovrebbe essere adottato un piano della correzione, vincolante per i bilanci successivi oggetto del periodo della correzione, in modo da rafforzare la credibilità dei meccanismi.

Anche il *funzionamento operativo* dei meccanismi di correzione costituisce un aspetto importante della loro architettura. Il principio 5 riconosce il ruolo essenziale che possono svolgere in proposito le regole che disciplinano la spesa pubblica e le misure discrezionali in materia di entrate, tenendo conto del fatto che questi aggregati riflettono in modo più immediato le decisioni discrezionali delle autorità di bilancio rispetto ai risultati di bilancio finali o ai saldi corretti per il ciclo. Un altro elemento cruciale che gli Stati membri devono prendere in considerazione nell'elaborare i rispettivi sistemi attiene al coordinamento tra tutti o alcuni dei livelli decentrati delle amministrazioni pubbliche in risposta ad una deviazione significativa di bilancio, per rafforzare in questo modo la credibilità dei loro meccanismi. I dispositivi di coordinamento non dovrebbero necessariamente comportare una distribuzione predeterminata delle correzioni tra amministrazione centrale e amministrazioni locali. Ma occorrono forti garanzie quanto al fatto che il raggiungimento degli obiettivi di bilancio delle amministrazioni pubbliche, per i quali l'amministrazione centrale è responsabile nei confronti dell'UE, non sia messo a rischio dal comportamento dei settori periferici dell'amministrazione.

Il concetto secondo cui le regole di bilancio dovrebbero permettere di reagire a circostanze particolarmente avverse è da tempo centrale nel quadro di sorveglianza dell'UE ed è riconosciuto anche dal TSCG. Il principio 6 presuppone che le eventuali *clausole di salvaguardia* siano rigorosamente basate su concetti approvati a livello dell'UE, in modo da rafforzare la coerenza ed evitare definizioni eccessivamente permissive di "circostanze eccezionali". Si richiede anche che l'eventuale sospensione del meccanismo di correzione, resa possibile da una clausola di salvaguardia, sia concessa per un periodo di tempo determinato e che alla cessazione della clausola faccia seguito un ritmo minimo di aggiustamento in linea perlomeno con quanto stabilito dal patto di stabilità e crescita. Inoltre, al momento della cessazione della clausola di salvaguardia dovrebbe essere pronto un piano correttivo vincolante per i bilanci futuri.

3. Ruolo e indipendenza delle istituzioni di sorveglianza

Se la responsabilità di garantire il rispetto dei meccanismi di correzione spetta principalmente alle autorità di bilancio, le *istituzioni nazionali di sorveglianza* svolgono un ruolo chiave nel rafforzare la credibilità e la trasparenza, come stabilito nell'ultimo dei principi proposti (principio 7). Queste istituzioni dovranno valutare il funzionamento dei meccanismi di correzione in conformità alle regole nazionali nelle varie fasi dell'attivazione e dell'esecuzione della correzione, compreso anche l'eventuale ricorso a clausole di salvaguardia.

L'istituzione di un principio "rispetto o spiegazione", in base al quale gli Stati membri sono tenuti a conformarsi al parere delle istituzioni di sorveglianza oppure a spiegare perché non vi si attengono, garantirebbe l'impossibilità di ignorare semplicemente le valutazioni di tali istituzioni, senza tuttavia alcuna ingerenza nelle responsabilità politiche delle autorità di bilancio.

L'indipendenza o autonomia funzionale di tali istituzioni è fondamentale perché permette loro di svolgere efficacemente il loro ruolo nel panorama della politica nazionale di bilancio. Il principio 7 contiene varie disposizioni per raggiungere questi obiettivi. Primo, per garantire la titolarità, la struttura delle istituzioni di sorveglianza deve essere coerente con l'assetto istituzionale già esistente e con la struttura amministrativa specifica del paese. Secondo, sono proposti vari criteri per garantire un alto livello di autonomia funzionale. Il regime statutario,

il mandato e le responsabilità di rendicontazione di tali istituzioni dovrebbero essere definiti da disposizioni di legge. Occorrerebbe prevedere anche solide garanzie riguardanti le nomine dei membri, l'adeguatezza delle risorse e l'accesso alle informazioni in relazione al mandato. Queste condizioni sono necessarie per permettere alle istituzioni di sorveglianza di agire con efficacia e svolgere il ruolo di garante della trasparenza e della credibilità dei meccanismi. Occorre adoperarsi in particolare per permettere una comunicazione senza impedimenti con il pubblico.

ALLEGATO

Principi comuni per i meccanismi nazionali di correzione di bilancio

(1) [Statuto giuridico] Il meccanismo di correzione è sancito nel diritto nazionale da disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio. Tale meccanismo deve rispettare appieno le prerogative dei parlamenti nazionali.

(2) [Coerenza con il quadro dell'UE] I meccanismi di correzione nazionali poggiano rigorosamente sui concetti e sulle norme del Quadro di bilancio europeo. Ciò vale in particolare per il concetto di “deviazione significativa” e per la definizione di eventuali clausole di salvaguardia. La correzione, in termini di entità e di quadro temporale, deve essere messa in sintonia con eventuali raccomandazioni rivolte allo Stato membro interessato nell'ambito del Patto di stabilità e crescita.

(3) [Attivazione] L'attivazione dei meccanismi di correzione deve avvenire in circostanze ben definite che caratterizzano una deviazione significativa dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo. Per l'attivazione possono essere applicati criteri specifici per paese o stabiliti a livello dell'Unione, purché sia rispettata la condizione che precede. Ferma restando la stessa condizione, possono soddisfare questi requisiti sia meccanismi ex ante che fissano obiettivi di bilancio atti a impedire che si verifichino deviazioni, sia meccanismi ex post che fanno scattare correzioni dopo il verificarsi delle deviazioni.

(4) [Natura della correzione] L'entità e il quadro temporale della correzione sono disciplinati da regole prestabilite. Deviazioni più ampie dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo comportano correzioni più elevate. Il punto di riferimento per il meccanismo di correzione è il ripristino del bilancio strutturale a un livello pari o superiore all'obiettivo di medio termine entro il periodo stabilito e, successivamente, il suo mantenimento a tale livello. Il meccanismo di correzione deve garantire l'aderenza ad obiettivi critici di bilancio stabiliti prima del verificarsi di una deviazione significativa, impedendo in questo modo uno scostamento duraturo dagli obiettivi di bilancio generali programmati prima del verificarsi della deviazione significativa. Non appena si avvia la correzione gli Stati membri adottano un piano correttivo vincolante per i bilanci che rientrano nel periodo oggetto della correzione.

(5) [Strumenti operativi] Il meccanismo di correzione può conferire un ruolo operativo di rilievo alle regole in materia di spesa pubblica e alle misure fiscali discrezionali, anche in termini di attivazione del meccanismo e di esecuzione della correzione, nella misura in cui queste regole siano coerenti con il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine e del percorso di avvicinamento a tale obiettivo. L'architettura del meccanismo di correzione contiene disposizioni riguardanti, in caso di attivazione, il coordinamento degli adeguamenti di bilancio tra tutti o alcuni dei livelli decentrati della pubblica amministrazione.

(6) [Clausole di salvaguardia] La definizione di eventuali clausole di salvaguardia è conforme al concetto di "circostanze eccezionali" approvato dal patto di stabilità e crescita. Possono essere inclusi in questo concetto eventi inediti che sfuggono al controllo dello Stato membro interessato, con ripercussioni rilevanti sulla posizione finanziaria delle amministrazioni pubbliche, oppure periodi di grave recessione economica quale definita nel patto di stabilità e crescita, anche a livello della zona euro. In caso di applicazione di una clausola di salvaguardia la sospensione del meccanismo di correzione deve essere temporanea. Il meccanismo di correzione deve prevedere un ritmo minimo di aggiustamento strutturale, allo scadere della validità della clausola, corrispondente almeno al limite inferiore previsto dal patto di stabilità e crescita. Quando cessa l'applicazione della clausola di salvaguardia gli Stati membri adottano un piano correttivo vincolante per i bilanci che rientrano nel periodo oggetto della correzione.

(7) [Ruolo e indipendenza delle istituzioni di sorveglianza] Per rafforzare la credibilità e la trasparenza del meccanismo di correzione vengono designati organismi indipendenti o dotati di autonomia funzionale che fungono da istituzioni di sorveglianza. Tali istituzioni forniscono una valutazione pubblica per stabilire se si verificano circostanze che richiedono l'attivazione del meccanismo di correzione, se la correzione procede in conformità alle norme e ai piani nazionali e se sono presenti le circostanze che comportano l'attivazione di clausole di salvaguardia, la loro proroga o la loro cessazione. Gli Stati membri interessati hanno l'obbligo di rispettare le valutazioni delle suddette istituzioni, o in alternativa di spiegare pubblicamente perché non le stanno osservando. La struttura dei suddetti organismi tiene conto dell'assetto istituzionale già esistente e della struttura amministrativa specifica del paese. L'operato di tali organismi è disciplinato da disposizioni legislative nazionali che garantiscono un alto livello di autonomia funzionale e che prevedono in particolare: i) un regime statutario sancito dalla legge; ii) l'assenza di ingerenza, per cui gli organismi non prendono istruzioni e sono in grado di comunicare col pubblico con tempestività; iii) procedure di nomina basate sull'esperienza e sulla competenza; iv) adeguatezza delle risorse e adeguato accesso alle informazioni per poter eseguire il mandato.