



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 26 giugno 2008 (30.06)
(OR. en)**

11165/08

**UEM 146
ECOFIN 261**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data: 25 giugno 2008
Destinatario: Signor Javier SOLANA, Segretario Generale/Alto Rappresentante
Oggetto: Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo:
- Le finanze pubbliche nell'UEM 2008 - Qualità delle finanze pubbliche e il suo ruolo nel quadro della governance dell'UE

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2008) 387 definitivo.

All.: COM(2008) 387 definitivo



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 24.6.2008
COM(2008) 387 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO**

Le finanze pubbliche nell'UEM — 2008

**QUALITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE E IL SUO RUOLO
NEL QUADRO DELLA GOVERNANCE DELL'UE**

{SEC(2008) 2092}

I. INTRODUZIONE

Grazie al contesto economico favorevole e agli sforzi di risanamento e riforma, le finanze pubbliche dell'UE e dell'area dell'euro hanno registrato consistenti miglioramenti. Nonostante il persistere di differenze di rilievo da un paese all'altro, nel 2007 il disavanzo pubblico nell'area dell'euro e nell'UE presa complessivamente è sceso al livello più basso dall'inizio degli anni '70, con valori pari rispettivamente allo 0,6% e allo 0,9% del PIL. Il livello del debito, che riflette il miglioramento dei saldi di bilancio, ha continuato a seguire una traiettoria nettamente discendente, ed è già sceso al di sotto del 60% del PIL per l'UE presa complessivamente, mentre nell'area dell'euro si avvicina ora a tale valore di riferimento.

Nonostante i progressi realizzati, gli Stati membri si trovano ancora a fronteggiare difficili sfide che lasciano ben poco spazio a un allentamento della vigilanza in materia di politica di bilancio. In primo luogo, in numerosi Stati membri la crescita del PIL potenziale è ancora limitata, in conseguenza di un uso inefficiente delle risorse, anche da parte del settore pubblico. Nel contempo, l'attuale congiuntura economica, caratterizzata da forti pressioni inflazionistiche, riduce i margini di manovra nell'attuazione delle politiche economiche. In secondo luogo, l'attuale processo di invecchiamento demografico avrà effetti negativi sulla sostenibilità delle finanze pubbliche se non dovesse proseguire il processo di risanamento sostenuto da riforme strutturali volte a ridurre l'onere sul bilancio. In terzo luogo, poi, la crescente esposizione alla concorrenza mondiale esercita pressioni sui governi dell'UE affinché riducano gli oneri fiscali, amministrativi e regolamentari, che in Europa sono in media relativamente elevati, e migliorino l'offerta di servizi e beni pubblici, per rispondere alle diffuse attese di un'ottimizzazione della gestione.

Per affrontare tali sfide è necessaria una politica di bilancio globale che migliori la qualità delle finanze pubbliche e sostenga la crescita economica a lungo termine. La politica economica può favorire maggiormente la crescita e la competitività mediante misure capaci di migliorare l'efficienza del sistema delle entrate e delle spese, creando maggiori risorse di bilancio, un approccio così ampio contribuirebbe direttamente a proseguire il risanamento di bilancio e a garantire la sostenibilità del debito. Parallelamente, queste misure potrebbero avere anche un impatto indiretto sui saldi di bilancio grazie all'effetto sulla crescita economica e l'occupazione.

Dal punto di vista della sorveglianza economica dell'UE, una maggiore attenzione per la qualità delle finanze pubbliche apre scenari promettenti per una migliore articolazione fra i vari strumenti della governance economica, in particolare il patto di stabilità e crescita (PSC) e la strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione. Tale impostazione risponderebbe a un'esigenza espressa per la prima volta nella relazione del Consiglio del marzo 2005 sulla riforma del PSC e che sottende le successive conclusioni del Consiglio europeo e del Consiglio Ecofin relative ad aspetti specifici della qualità delle finanze pubbliche. Più di recente, la comunicazione della Commissione *UEM@10: successi e sfide di un decennio di Unione economica e monetaria*¹ ha sollecitato un approccio più approfondito e più ampio alla sorveglianza economica e di bilancio, con maggiore attenzione per la qualità delle finanze pubbliche e i suoi riflessi sulla crescita, come elemento chiave, in particolare, del

¹ COM(2008) 238 definitivo del 7.5.2008.

corretto funzionamento dell'UEM. La presente comunicazione esamina settori delle finanze pubbliche in cui il miglioramento della qualità consentirebbe di sfruttare potenziali sinergie fra i principali strumenti del coordinamento delle politiche economiche nella UE.

II. Attuale esecuzione della sorveglianza di bilancio

L'esperienza quasi decennale acquisita in relazione al quadro di bilancio dell'UE, in particolare grazie ai recenti episodi di risanamento di bilancio, consente di trarre alcuni insegnamenti, che rivestono particolare importanza se si tiene conto dell'elevato livello di incertezza che pesa attualmente sulle prospettive economiche.

II.1 Insegnamenti tratti dalle esperienze passate

L'esperienza acquisita dopo la riforma del Patto nel 2005 è complessivamente positiva.

L'*elemento dissuasivo del PSC*, che riguarda la correzione dei disavanzi eccessivi, ha portato a evidenti risultati positivi, nonostante i timori che la riforma del patto nel 2005 conducesse a un rilassamento delle norme. Il superamento della soglia del disavanzo del 3% del PIL ha continuato a dare luogo a procedure dei disavanzi eccessivi a carico dei paesi interessati: nella primavera del 2006 erano ben dodici gli Stati membri oggetto di tale procedura. Le raccomandazioni e decisioni del Consiglio indirizzate a paesi in situazione di disavanzo eccessivo hanno sollecitato correzioni di bilancio ambiziose, pari o addirittura superiori a quelle previste dal "vecchio" patto. Il Consiglio ha concesso proroghe dei termini fissati per la correzione, ma gli Stati membri se ne sono avvalsi solo in rari casi. Dopo due anni e mezzo, il numero di Stati membri in situazione di disavanzo eccessivo si avvicina a zero in quanto i miglioramenti di bilancio sono stati di norma in linea con le raccomandazioni del Consiglio (se non addirittura superiori) grazie non solo alle favorevoli condizioni economiche del 2006 e del 2007, ma anche a sforzi rilevanti di risanamento.

L'attuazione dell'*elemento preventivo del PSC*, che chiede agli Stati membri aggiustamenti di bilancio fino al conseguimento di posizioni di bilancio sostenibili, è migliorata. L'elemento preventivo si basa sui programmi di bilancio a medio termine definiti dagli Stati membri negli aggiornamenti annuali dei programmi di stabilità e di convergenza, strumenti essenziali per l'attuazione del quadro di sorveglianza del bilancio nell'UE. L'elemento preventivo del PSC ha contribuito a raggiungere nel 2007 i migliori risultati registrati da anni, con i bilanci di numerosi Stati membri prossimi all'equilibrio o in eccedenza, anche se in alcuni paesi si sono registrati solo scarsi progressi verso il raggiungimento degli obiettivi di bilancio a medio termine. Più in generale, si possono formulare alcune osservazioni per quanto riguarda l'esperienza acquisita nell'attuazione dell'elemento preventivo del patto².

- Nel corso del tempo gli Stati membri non hanno attuato completamente le proprie strategie di bilancio a medio termine. La maggior parte dei programmi di bilancio prevedeva un contenimento più o meno ambizioso della spesa pubblica abbinato a una riduzione dell'onere fiscale, ma due terzi degli miglioramenti del saldo di bilancio programmati non sono stati realizzati e tre quarti degli obiettivi in materia di spesa pubblica non sono stati rispettati. Inoltre, le correzioni di bilancio sono state spesso

² Un lavoro analitico che sostiene queste conclusioni è stato presentato nelle relazioni della Commissione europea del 2006 e 2007 su *Le finanze pubbliche nell'UEM*.

rimandate, trasformando gli obiettivi di bilancio a medio termine in obiettivi mobili, anziché in elementi di ancoraggio della politica di bilancio.

- Si sono registrati tuttavia vari fattori che hanno favorito una migliore conformità ai programmi a medio termine e posizioni di bilancio più solide. Secondo l'analisi della Commissione, i paesi in cui esiste una governance di bilancio sana, in particolare una rigorosa normativa fiscale e una disciplina di bilancio severa, registrano risultati migliori e tendono a rispettare maggiormente i programmi. La funzione della governance di bilancio è stata esplicitamente riconosciuta nel PSC rivisto e nelle successive conclusioni del Consiglio. Infine, gli aggiustamenti di bilancio che hanno posto l'accento sui tagli di spesa (ad eccezione della spesa per investimenti), hanno maggiori probabilità di essere durevoli rispetto a quelli centrati sugli aumenti delle entrate.
- Per quanto riguarda le riforme strutturali, l'opinione secondo cui possono essere in conflitto con il risanamento di bilancio, per quanto priva di fondamento, è ancora diffusa. La realtà, e in particolare i progressi registrati nell'ambito della strategia per la crescita e l'occupazione, suggeriscono che le riforme strutturali possono costituire parte integrante di un risanamento di bilancio a medio termine efficace e quindi favorire la permanenza delle correzioni di bilancio. Inoltre, nella misura in cui le riforme strutturali — per quanto utili per la sostenibilità a lungo termine — comportano costi di bilancio a breve termine, il PSC rivisto consente di tenere conto di tale situazione quando si valutano i progressi compiuti in direzione degli obiettivi di bilancio a medio termine (OMT).

II.2 Rischi connessi alle prospettive a breve termine

Nel contesto del deterioramento delle prospettive economiche a breve termine per l'area dell'euro e l'UE, al momento della valutazione delle finanze pubbliche del 2007 e delle prospettive per il 2008-09 è emersa una serie di rischi. Se molti osservatori concordano sul fatto che le economie europee sono in una posizione relativamente favorevole per far fronte alle ricadute della crisi creditizia e all'aumento dei prezzi delle materie prime, numerosi sono anche coloro che ritengono che l'area dell'euro e l'UE nel suo complesso risentiranno del rallentamento economico negli USA e della ripresa dell'inflazione. Tale opinione è corroborata dalle revisioni verso il basso delle previsioni di crescita economica dell'UE per il 2008 e il 2009, rispettivamente al 2,0% e all'1,8% secondo le previsioni della primavera 2008 dei servizi della Commissione. Di conseguenza, si impone cautela in due settori delle finanze pubbliche UE.

- L'utilizzo delle entrate supplementari inattese per aumentare la spesa pubblica o ridurre le aliquote fiscali rischia di trasformarsi in una grave limitazione negli anni successivi. Per quanto non si siano ancora determinate chiaramente le ragioni alla base dell'aumento delle entrate fiscali nel 2006 e nel 2007, l'esperienza indica che tale aumento può essere in gran parte di breve durata. Più in particolare, il periodo congiunturale favorevole per i prezzi degli attivi e il brusco aumento degli utili delle imprese, che negli ultimi due anni hanno dato origine a entrate supplementari, sono terminati o stanno per terminare. Con il rallentamento della crescita, una modifica della componente fiscale del PIL creerebbe difficoltà per il bilancio degli Stati membri che hanno utilizzato le entrate supplementari inattese per coprire gli sfondamenti di spesa e programmano ulteriori aumenti della spesa. Oltretutto, si ridurrebbe la possibilità lasciare spazio al libero gioco degli stabilizzatori automatici. I recenti sfondamenti di spesa erano in contrasto con le raccomandazioni contenute nei pareri formulati dal Consiglio sui programmi di stabilità e di convergenza

aggiornati del 2006 e, per i paesi dell'area dell'euro, con gli impegni presi nella primavera 2007, in particolare con la sollecitazione ad *"attuare i bilanci per il 2007 come pianificato, evitando eccedenze di spesa e utilizzando le entrate supplementari inattese per ridurre il disavanzo e il debito pubblico"*³.

- C'è inoltre il rischio che le prospettive di crescita a medio termine siano state sovrastimate: sembra infatti che l'UE abbia raggiunto il culmine del ciclo. Le stime relative al divario tra prodotto potenziale e prodotto effettivo per il 2007 suggeriscono che la crescita nell'area dell'euro e nell'UE nel suo complesso sia stata solo leggermente al di sopra del potenziale. Tale ipotesi è tuttavia contraddetta da vari altri indicatori congiunturali, come il tasso di utilizzo degli impianti nell'industria manifatturiera, secondo cui l'attività nell'UE è stata chiaramente al di sopra del potenziale (dunque in una fase di "congiuntura favorevole"). Tale situazione è simile a quella osservata alla fine degli anni '90, quando le autorità di bilancio non si erano rese conto della fase eccezionalmente favorevole del ciclo.

Globalmente, le difficoltà che sussistono nell'esecuzione dei programmi di bilancio a medio termine e i rischi per le finanze pubbliche impongono di proseguire nello sforzo di rigoroso rispetto del quadro di sorveglianza del bilancio nell'UE, in particolare concentrandosi maggiormente sulla qualità delle finanze pubbliche.

III. La qualità delle finanze pubbliche come strumento per migliorare la sorveglianza sulle politiche economiche e di bilancio

L'esperienza acquisita in passato e i rischi che pesano attualmente sull'economia incitano a prestare maggiore attenzione alla qualità delle finanze pubbliche nella sorveglianza dei bilanci e dell'economia. La qualità delle finanze pubbliche va vista come un quadro dalle molteplici dimensioni, non limitato alla sola riduzione del disavanzo e del debito — che pure ne restano la chiave di volta — e comprende anche tutti i regimi e le istituzioni di bilancio che contribuiscono a un'allocazione efficiente delle risorse e favoriscono la realizzazione degli obiettivi macroeconomici, in particolare la crescita a lungo termine, e sembrano facilitare il raggiungimento di altri obiettivi come l'equità e la coesione sociale. Queste ulteriori dimensioni della qualità delle finanze pubbliche sono in particolare la composizione e l'efficienza della spesa pubblica, la struttura e l'efficienza dei sistemi delle entrate, la governance di bilancio, la dimensione delle amministrazioni e i meccanismi di finanziamento pubblici che incidono sul funzionamento dei mercati e sull'ambiente imprenditoriale in generale.

Una migliore qualità delle finanze pubbliche può contribuire a sormontare le sfide cui deve far fronte l'UE in materia di politica di bilancio. Per ottenere questa qualità esistono due modi che si potenziano a vicenda: (i) direttamente, aumentando l'efficienza delle spese e delle entrate, vale a dire utilizzando meglio le risorse pubbliche, e (ii) indirettamente, riducendo i costi per la società e eliminando le distorsioni, favorendo le prospettive economiche a lungo termine e rafforzando la capacità di reagire agli shock. Qui di seguito

³ Dibattito orientativo di primavera dell'Eurogruppo sulle politiche di bilancio: Orientamenti per le politiche di bilancio negli Stati membri dell'area dell'euro, 20 aprile 2007.

sono sintetizzati i principali modi attraverso i quali la qualità delle finanze pubbliche può apportare benefici e alcuni grandi suggerimenti per le politiche dell'UE⁴.

- Per un determinato volume di spesa, le finanze pubbliche possono contribuire alla crescita e alla sostenibilità economica mediante la *composizione, l'efficienza e l'efficacia della spesa pubblica*. Tanto dalla ricerca teorica quanto da quella empirica emerge che la spesa pubblica, quando è orientata agli investimenti, può sostenere la crescita e che il risanamento del bilancio basato su tagli agli investimenti, come è avvenuto in alcuni periodi in determinati Stati membri, può rivelarsi problematico a lungo termine. La crescita è favorita soprattutto dagli investimenti pubblici in capitale umano (spese per istruzione e sanità), progresso tecnico (spesa per R&S) e infrastrutture pubbliche. Sono questi i settori chiave delle politiche regionali e di coesione europee. Tuttavia, la pratica mostra anche che fra il volume della spesa in questi settori e la crescita economica non vi è un rapporto automatico, ma che questo dipende in larga misura dalla capacità di conseguire i risultati attesi (es. livello di istruzione più elevato, aumento degli investimenti privati nella R&S) e correggere le attuali carenze del mercato senza creare nuove distorsioni. In questo contesto, è importante il rispetto delle norme sugli aiuti di Stato. Attualmente, le stime empiriche dell'efficienza della spesa pubblica nel settore dell'istruzione e della sanità rivelano profonde differenze fra i vari Stati membri e ampie possibilità di risparmiare risorse pubbliche o migliorare i risultati. La prima opzione consentirebbe di liberare risorse di bilancio necessarie per altre esigenze (ad esempio, per far fronte all'invecchiamento della popolazione) o per sgravi fiscali, la seconda contribuirebbe invece alla crescita mediante una maggiore produttività del lavoro.
- La *struttura e l'efficienza* del sistema delle entrate possono costituire un altro fattore di crescita a lungo termine, in particolare a causa dell'aumento della concorrenza per basi imponibili mobili e fattori di produzione che esercita un'ulteriore pressione sulle politiche pubbliche. La struttura fiscale incide sulla crescita in quanto influisce sull'offerta e sulla domanda di manodopera, sugli incentivi agli investimenti, sull'assunzione di rischi e sulla formazione di capitale umano. Se è sempre auspicabile ridurre le distorsioni mediante una riduzione dell'onere fiscale generale, tale processo deve andare di pari passo con una riforma delle spese. Un'altra opzione politica importante consiste pertanto in un adeguamento delle strutture fiscali che sia neutro per le entrate. Ad esempio, l'alleggerimento della pressione fiscale sul lavoro verso una base imponibile più ampia come l'IVA potrebbe favorire l'occupazione e la crescita. Nelle simulazioni basate su modelli realizzate dai servizi della Commissione per l'area dell'euro, si stima che uno spostamento del carico fiscale pari all'1% del PIL dalla tassazione del lavoro a quella del consumo comporterebbe, a lungo termine, un aumento del PIL reale pari a circa lo 0,2% e dell'occupazione pari a circa lo 0,25%. Gli effetti dipendono in larga misura da fattori istituzionali e strutturali, come l'indicizzazione dei trasferimenti e la reazione degli stipendi. Oltre ad ampliare la base imponibile e ridurre l'aliquota fiscale, riforme fiscali volte a rafforzare l'efficienza dovrebbero rendere i sistemi fiscali più semplici e trasparenti, nonché collegarli meglio al regime delle prestazioni sociali. Poiché uno spostamento della tassazione dal lavoro al consumo aumenta, in linea di principio, il divario tra i redditi dei lavoratori e quello della popolazione inattiva, queste conseguenze devono essere tenute presenti in termini di redistribuzione ed equità.

⁴ Per un'analisi più dettagliata si veda la relazione *Finanze pubbliche nell'UEM – 2008*.

- Una buona *governance di bilancio* può stimolare tutte le dimensioni delle finanze pubbliche. Oltre al ruolo già evidenziato che la normativa e la manovra di bilancio nazionali a medio termine svolgono nel miglioramento dei risultati di bilancio, anche la buona governance di bilancio può contribuire a incrementare l'efficienza delle spese, a definire meglio gli obiettivi della spesa pubblica e a sostenere la riforma delle finanze pubbliche. La maggior parte degli Stati membri approfitta di queste opportunità e ha già cominciato a raccogliere maggiori informazioni sull'efficienza della spesa pubblica, privilegiando una gestione delle risorse pubbliche maggiormente orientata sui risultati anziché sulle entrate. L'attuazione pratica è estremamente complessa, tuttavia, e i progressi variano molto da un paese all'altro. Al tempo stesso, le frequenti deviazioni dai programmi di stabilità e di convergenza dimostrano che esiste un ampio margine di miglioramento nella conduzione delle politiche degli Stati membri. L'introduzione di quadri di bilancio a medio termine più rigorosi consente di sormontare alcune considerazioni di politica economica nell'elaborazione e nell'attuazione della politica di bilancio. Ciò potrebbe contribuire a allargare il dibattito sul volume globale della spesa ad altri aspetti, come l'allocazione delle spese (comprese le voci che stimolano la crescita), la struttura e l'efficienza del sistema delle entrate. In questo modo, oltre a contribuire a mantenere sotto controllo il volume complessivo del disavanzo pubblico, una governance di bilancio forte consente anche di sostenere un calendario di riforme di altre componenti della qualità delle finanze pubbliche, con effetti positivi in termini di efficienza e dimensioni dell'amministrazione pubblica.
- La *dimensione delle amministrazioni* tende a influenzare la crescita economica perché è strettamente connessa ad altri aspetti della qualità delle finanze pubbliche. Quando le finanze pubbliche sono sane, un settore pubblico relativamente esteso può coesistere con una crescita economica soddisfacente. D'altro canto, numerosi studi empirici, e anche alcune analisi preliminari dei servizi della Commissione, rilevano che i settori pubblici possono diventare un peso per l'economia in un contesto di forte pressione fiscale e consumi pubblici elevati, spesa pubblica e amministrazioni inefficienti. Tali problemi sono aggravati da disavanzi e debiti pubblici consistenti.
- Le finanze pubbliche possono anche incidere, mediante voci di bilancio e fuori bilancio, *sul funzionamento dei mercati e sull'ambiente imprenditoriale*. Oltre alle funzioni descritte sopra di sistemi efficienti di spese ed entrate pubbliche, le finanze pubbliche svolgono un ruolo particolare anche attraverso il loro impatto sulla formazione degli stipendi (es. stipendi del settore pubblico), la partecipazione al mercato del lavoro e la mobilità (es. prestazioni sociali) e, più in generale, l'ambiente imprenditoriale (es. attraverso l'offerta di un sistema giudiziario e infrastrutture pubbliche che funzionano correttamente). Peraltro, le finanze pubbliche sono solo uno degli elementi che concorrono a garantire il corretto funzionamento dei mercati del lavoro, dei prodotti e dei servizi e devono essere affiancate da un quadro legislativo e regolamentare efficiente. L'analisi preliminare dei servizi della Commissione suggerisce che, nelle economie dove il peso della regolamentazione è minore, il contributo della produttività dei fattori e della manodopera qualificata alla crescita del PIL è maggiore. Queste due componenti della crescita, a loro volta, hanno svolto un ruolo preminente nella crescita economica dell'UE negli ultimi due decenni, contribuendo così alla sostenibilità delle finanze pubbliche.

Riunire tutti gli elementi della qualità delle finanze pubbliche consentirebbe di sfruttare le potenziali sinergie fra tutti i principali strumenti di coordinamento della politica economica dell'UE, in particolare il PSC e la strategia per la crescita e l'occupazione. A livello esplicito

o implicito, la qualità delle finanze pubbliche svolge un ruolo importante nel conseguimento di entrambi gli obiettivi. Per quanto riguarda il primo, la riforma del PSC sottolinea che i programmi di stabilità e convergenza devono prestare particolare attenzione alla qualità delle finanze pubbliche e considera la mancanza di progressi nel settore una fonte di debolezza nell'attuazione dell'elemento preventivo. Per quanto riguarda la strategia per la crescita e l'occupazione, la qualità delle finanze pubbliche è esplicitamente oggetto di uno degli orientamenti integrati a cui gli Stati membri devono attenersi nei loro programmi di riforma, ma manca ancora una valutazione approfondita dei progressi nel settore⁵. Di conseguenza, un approccio più sistematico e globale alla qualità delle finanze pubbliche può favorire il conseguimento degli obiettivi del PSC e della strategia di Lisbona: sostenibilità delle finanze pubbliche e crescita economica.

IV. Maggiore attenzione alla qualità delle finanze pubbliche nella governance di bilancio dell'UE

A fronte dell'esigenza di garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche e incentivare la crescita economica a lungo termine e il corretto funzionamento dell'UEM, si possono individuare quattro ambiti di azione idonei ad accrescere il ruolo della qualità delle finanze pubbliche nel quadro della sorveglianza del bilancio nell'UE e a creare quindi un collegamento più forte con la strategia per la crescita e l'occupazione. Questi ambiti di azione si basano sui principi di massima definiti nella comunicazione "EMU@10" del maggio 2008.

IV.1 Valutare la qualità delle finanze pubbliche: comunicazioni più sistematiche da parte degli Stati membri e definizione di una serie di indicatori

Analogamente a quanto avviene con la parte "tradizionale" del PSC, l'analisi della qualità delle finanze pubbliche degli Stati membri necessita di una serie di informazioni e indicatori solida e affidabile. Negli aggiornamenti annuali dei programmi di stabilità e convergenza gli Stati membri devono non solo illustrare il percorso previsto delle principali variabili di politica di bilancio, ma anche fornire informazioni su vari aspetti della qualità delle finanze pubbliche (es. riforme fiscali, iniziative di ottimizzazione e modifiche della governance del bilancio nazionale). Tuttavia, da un riesame delle pratiche attuali, basato sui risultati 2006/07 e 2007/08 dei programmi di stabilità e convergenza emergono profonde differenze fra i vari Stati dell'Unione e scarti notevoli rispetto alle disposizioni che impongono formalmente⁶ obblighi di comunicazione. Tale situazione ha anche reso più complesse la raccolta e la ricerca di dati comparabili sulla qualità delle finanze pubbliche nei vari Stati membri.

⁵ L'orientamento integrato n. 3 della strategia di Lisbona recita: "*Per promuovere un'allocazione efficiente delle risorse, è opportuno che, fatti salvi gli orientamenti in materia di stabilità e sostenibilità economica, gli Stati membri rivedano la composizione della spesa pubblica a beneficio delle voci che favoriscono la crescita, adeguino il sistema fiscale a vantaggio di un più elevato potenziale di crescita, si avvalgano di meccanismi atti a valutare la correlazione tra spesa pubblica e raggiungimento degli obiettivi strategici e garantiscano la coerenza globale dei pacchetti di riforma*".

⁶ Il titolo completo del codice di condotta è "Specifiche sull'attuazione del Patto di stabilità e crescita e linee direttrici sulla presentazione e il contenuto dei programmi di stabilità e convergenza". È stato approvato dal Consiglio nel settembre 2005.

Gli elementi che agevoleranno la valutazione della qualità delle finanze pubbliche sono i seguenti:

- informazioni più sistematiche e articolate nel contesto dei piani di stabilità e convergenza su questioni connesse alla qualità delle finanze pubbliche e comunicazione periodica di informazioni sulle riforme strutturali, con particolare riferimento alla ristrutturazione della spesa pubblica e alle riforme fiscali;
- creazione di un inventario di indicatori nel contesto del programma di lavoro congiunto della Commissione e del comitato di politica economica, che comprenda i vari aspetti della qualità delle finanze pubbliche negli Stati membri e lo sviluppo di un approccio sistematico finalizzato a valutare l'efficienza di categorie specifiche di spese pubbliche e a comprendere meglio i fattori determinanti per l'efficienza.

IV.2 Maggiore attenzione all'efficienza e all'efficacia della spesa pubblica

L'importanza dell'efficienza e dell'efficacia della spesa pubblica è legata all'idea che la qualità delle finanze pubbliche può servire sia alla loro sostenibilità che alla crescita economica. Ciò è ulteriormente confermato da esperienze empiriche da cui emerge che, mentre non è diretto il rapporto fra livello della spesa pubblica e crescita, è più evidente il legame fra spesa pubblica (es. nel campo dell'istruzione o della sanità) ed efficienza economica. Per rafforzare l'efficienza e l'efficacia della spesa una via promettente è rappresentata dall'introduzione o dal miglioramento di meccanismi istituzionali volti a stabilire una più stretta connessione tra priorità politiche e allocazione delle risorse, nonché fra impiego delle risorse e risultati.

Revisioni di bilancio periodiche, che comprendano un'analisi dell'efficienza, sono indispensabili per stabilire un ordine di priorità fra le spese. Più in generale, è importante che gli Stati membri abbandonino le procedure basate esclusivamente sugli input e adottino procedure che tengano conto delle informazioni sui risultati effettivamente raggiunti.

IV.3 Sistemi di entrate pubbliche più efficienti

Le entrate pubbliche non sono la semplice contropartita delle spese nel bilancio pubblico: la loro struttura e il loro volume incidono infatti sull'efficienza dell'economia, sulla distribuzione delle entrate e sulla crescita economica. Un riesame delle strutture attuali del sistema delle entrate e delle principali sfide per la concezione dei sistemi fiscali, in particolare l'elevata pressione fiscale sul lavoro e le conseguenze della maggiore integrazione economica, mostra che è possibile spostare l'onere fiscale dal lavoro ad altre basi imponibili, ma che queste ultime devono essere ampie e stabili.

In particolare, una valutazione della possibilità di spostare la pressione fiscale dal lavoro al consumo conduce alle seguenti conclusioni: (i) tale spostamento può avere sull'occupazione e la crescita effetti positivi ma limitati, dovuti soprattutto all'ampliamento della base imponibile, che consente di ridurre le aliquote fiscali e quindi le distorsioni; (ii) la dimensione degli effetti positivi dipende in larga misura dall'aggiustamento dei livelli delle prestazioni sociali; (iii) un approccio coordinato nell'area dell'euro avrebbe sull'occupazione e la crescita effetti positivi più consistenti rispetto a uno spostamento della fiscalità avviate a livello unilaterale da un singolo paese dell'area dell'euro, indipendentemente dalla sua dimensione; (iv) non vanno trascurati eventuali effetti negativi su aspetti connessi all'equità e

alla distribuzione intergenerazionale; (v) se si sposta il carico fiscale dal lavoro al consumo, si dovrebbe fissare con cura il calendario e prestare attenzione agli eventuali effetti inflazionistici, anche in riferimento alla posizione dell'economia nel ciclo.

In sintesi, le riforme fiscali dovrebbero continuare ad essere concepite in modo da incoraggiare la crescita e minimizzare le distorsioni, senza trascurare però i problemi di distribuzione. Norme semplici e basi imponibili ampie dovrebbero consentire di ottenere tale risultato, evitando aree di evasione, spese inefficienti, regimi fiscali speciali e esenzioni superflue. L'alleggerimento della pressione fiscale sul lavoro a scapito di altre basi imponibili, compreso il consumo, può costituire un elemento di questa strategia, ma si tratta di uno strumento limitato di cui i governi possono servirsi per reagire a shock che colpiscono il loro paese nel breve periodo o per migliorare a lungo termine le condizioni strutturali per accrescere l'occupazione e la crescita in Europa. Una strategia articolata volta a rivitalizzare le economie europee, in particolare modernizzando i modelli sociali, deve basarsi su un approccio globale che utilizzi un'ampia serie di strumenti politici e realizzi con decisione le riforme strutturali auspiccate dalla strategia per la crescita e l'occupazione.

IV.4 Riesame periodico della qualità delle finanze pubbliche

L'attenzione per la qualità delle finanze pubbliche nel quadro di sorveglianza del bilancio nell'UE, nonché la sua importanza per la strategia per la crescita e l'occupazione potrebbero essere rafforzate mediante un riesame periodico della qualità delle finanze pubbliche negli Stati membri. Tale riesame dovrebbe basarsi sulle informazioni fornite nei programmi di stabilità e convergenza e sull'inventario degli indicatori della qualità delle finanze pubbliche. Potrebbe inoltre comportare analisi specifiche per paese, ad esempio su temi particolari. Il riesame potrebbe essere svolto congiuntamente dal comitato di politica economica e dalla Commissione sulla base di un metodo di collaborazione sperimentato.

* * *

Prendendo spunto dalla riforma del PSC del 2005 la presente comunicazione suggerisce alcune piste per richiamare una maggiore attenzione sulla qualità delle finanze pubbliche nella sorveglianza delle politiche di bilancio nazionali. Tali piste riguardano sia le modalità con cui i governi formulano, attuano e valutano le proprie strategie di bilancio a medio termine sia i mezzi per rendere più efficace il sostegno che l'elemento preventivo del PSC fornisce all'attuazione di politiche di bilancio sostenibili, a promuovere la crescita e l'occupazione, nonché a un migliore funzionamento dell'UEM. Realizzare progressi in questi campi insieme agli Stati membri consentirebbe di migliorare l'efficacia del coordinamento della politica economica dell'UE contribuendo a sviluppare le potenziali sinergie fra i suoi principali strumenti.