



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 13.6.2007
COM(2007) 316 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO,
AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, AL COMITATO DELLE
REGIONI E ALLA BANCA CENTRALE EUROPEA**

Le finanze pubbliche nell'UEM – 2007

Assicurare l'efficacia del braccio preventivo del patto di stabilità e crescita

{SEC(2007) 776}

I. INTRODUZIONE

Il trattato CE impone la sorveglianza e il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio negli Stati membri. Il patto di stabilità e crescita sviluppa le disposizioni del trattato in una serie di norme, di procedure e di principi comuni per l'elaborazione, la sorveglianza e il coordinamento delle politiche di bilancio negli Stati membri dell'UE. Il patto include una parte preventiva e una parte correttiva. Il suo funzionamento differisce a seconda che i disavanzi vengano o no considerati eccessivi. Nel primo caso, la procedura per i disavanzi eccessivi prevede misure correttive, raccomandazioni e sanzioni predefinite e codificate, che hanno una funzione dissuasiva. Il braccio preventivo del patto, che mira a evitare la comparsa di disavanzi eccessivi e a garantire il coordinamento economico e di bilancio nell'UE, funziona diversamente. Pur basandosi, al pari del braccio correttivo, su una serie di regole numeriche e procedurali, il braccio preventivo insiste principalmente sulla pianificazione a medio termine, sul sostegno e sulla pressione degli altri Stati membri e sullo scambio di migliori pratiche. Perché il braccio preventivo funzioni efficacemente, è necessaria una comprensione comune delle sfide della politica economica e di bilancio nell'UE, nonché un impegno politico forte ad affrontarle.

Sia per la Commissione che per il Consiglio uno degli obiettivi principali della riforma del 2005 del patto di stabilità e crescita era rafforzare la dimensione preventiva del patto. L'obiettivo è stato raggiunto rafforzando il fondamento economico delle norme e favorendo politiche che consentano la stabilizzazione automatica del prodotto, che garantiscano la sostenibilità delle finanze pubbliche e che ne migliorino la qualità e l'efficacia. Il patto rivisto non impone più agli Stati membri di mirare ad una posizione di bilancio uniforme prossima al pareggio nel medio termine. Vengono invece fissati obiettivi a medio termine (OMT) diversi per ogni Stato membro in funzione della situazione del paese. La riforma del patto ha introdotto disposizioni che mirano ad assicurare politiche di bilancio simmetriche nel corso dell'intero ciclo e a fare in modo che il risanamento di bilancio prosegua dopo la correzione dei disavanzi eccessivi. In particolare, essa ha precisato che gli Stati membri dell'area dell'euro o partecipanti all'ERM2 devono perseguire un aggiustamento strutturale annuo pari ad almeno lo 0,5% del PIL come valore di riferimento. Infine, la riforma ha eliminato possibili disincentivi alle riforme strutturali e nella sorveglianza di bilancio ha dato maggiore enfasi al debito e alla sostenibilità a lungo termine.

La presente comunicazione esamina i recenti sviluppi di bilancio e il funzionamento del quadro di bilancio dell'UE. Essa sottolinea l'ordinato funzionamento delle procedure per i disavanzi eccessivi negli ultimi tempi, constatando tuttavia alcune deviazioni rispetto alle norme del braccio preventivo del patto. Ora che la maggior parte dei paesi dell'UE ha corretto il disavanzo eccessivo o è sul punto di farlo, la sfida è sfruttare le opportunità offerte dall'attuale congiuntura favorevole per progredire rapidamente verso il conseguimento degli obiettivi di bilancio a medio termine. Occorre, pertanto, assicurare l'applicazione efficace delle disposizioni del patto di stabilità e crescita rivisto e sviluppare ulteriormente alcuni aspetti della riforma del 2005.

La presente comunicazione formula proposte concrete in tal senso, sulla base delle migliori pratiche dei paesi dell'UE. Si tratta di proposte pienamente in linea con lo spirito dell'accordo politico alla base della riforma del 2005 del patto di stabilità e crescita e che possono tutte essere attuate nel quadro della normativa vigente. Esse mirano a rafforzare la credibilità e la titolarità nazionale degli obiettivi a medio termine definiti nei programmi di stabilità o di convergenza, e suggeriscono di iscrivere la sorveglianza della politica di bilancio in una prospettiva economica più vasta, conformemente alla strategia di Lisbona rinnovata per la crescita e l'occupazione.

II. I RECENTI SVILUPPI DI BILANCIO IMPONGONO L'ADOZIONE DI MISURE MIRANTI A GARANTIRE L'EFFICACE FUNZIONAMENTO DEL BRACCIO PREVENTIVO DEL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA

Prosegue il miglioramento delle finanze pubbliche

Nel 2006 la situazione di bilancio ha continuato a migliorare nell'UE e nell'area dell'euro. In un contesto economico favorevole – la crescita del PIL reale ha raggiunto il 3,0% nel 2006, in crescita rispetto all'1,7% nel 2005 – il disavanzo pubblico dell'UE è sceso dal 2,4% del PIL nel 2005 all'1,7% nel 2006. Il rapporto debito/PIL è diminuito per la prima volta dal 2002 sia nell'UE che nell'area dell'euro. Inoltre, per il secondo anno consecutivo, il miglioramento della situazione complessiva di bilancio è stato caratterizzato da una diminuzione significativa del disavanzo strutturale (0,9 punti percentuali del PIL), vale a dire il disavanzo pubblico corretto per il ciclo e al netto di misure una tantum e temporanee. Secondo i calcoli della Commissione, il disavanzo strutturale dell'UE è sceso da circa il 3% del PIL nel 2004 a meno dell'1½% nel 2006.

La riduzione del disavanzo pubblico nel 2006 si deve soprattutto all'inatteso andamento estremamente favorevole del gettito fiscale. Si stima che l'aumento del gettito superiore alle previsioni abbia contribuito ad un miglioramento del saldo pubblico pari a circa un punto percentuale del PIL rispetto alle previsioni formulate dagli Stati membri negli aggiornamenti dei programmi di stabilità o di convergenza di fine novembre 2005. Simultaneamente, tuttavia, in alcuni paesi dell'UE la spesa pubblica è anch'essa aumentata più rapidamente del previsto. Si tratta di un'evoluzione che mette in dubbio il carattere permanente del risanamento in corso delle finanze pubbliche.

Evitare di ripetere gli errori del passato

La diversa composizione dell'aggiustamento di bilancio rispetto ai programmi indica che in alcuni casi il maggior gettito fiscale, che potrebbe avere carattere temporaneo, è stato in parte utilizzato per finanziare aumenti della spesa pubblica. Questa divergenza suggerisce che vi è il rischio che si ripetano gli errori di politica commessi in passato. L'attuale contesto caratterizzato da una crescita economica rapida e da un'insperata evoluzione favorevole del gettito fiscale ricorda molto da vicino la situazione esistente all'inizio del decennio, periodo in cui sono stati commessi errori di politica. Nel triennio 1999-2001 diversi Stati membri non hanno saputo approfittare della favorevole congiuntura economica per risanare le loro finanze pubbliche. Successivamente, quando il ciclo è entrato in una fase meno favorevole, questi paesi si sono trovati in una situazione difficile.

Oggi gli economisti e i responsabili politici concordano nel ritenere che comportamenti di bilancio inadeguati nella fase di congiuntura economica favorevole sono stati all'origine delle difficoltà a rispettare il patto di stabilità e crescita incontrate nella prima metà del decennio in corso. Ora che la maggior parte dei paesi dell'UE ha corretto il disavanzo eccessivo o è sul punto di farlo, è essenziale proseguire gli sforzi di risanamento del bilancio nell'attuale fase di ripresa del ciclo. Occorre sfruttare l'opportunità offerta dalla ripresa economica per porre il rapporto debito pubblico/PIL su un duraturo trend discendente nei paesi dell'UE.

I recenti sviluppi impongono un migliore funzionamento del braccio preventivo del patto

Un anno fa, nella sua prima valutazione della riforma del patto di stabilità e crescita, la Commissione aveva osservato che la riforma aveva permesso di migliorare il funzionamento della procedura per i disavanzi eccessivi. Gli sviluppi recenti confermano questo parere. I paesi con un disavanzo eccessivo hanno applicato correttamente i termini per la correzione dei disavanzi eccessivi previsti dal patto rivisto, ed hanno compiuto sforzi strutturali significativi per correggere la situazione di disavanzo eccessivo. In media nel 2006 essi hanno migliorato il saldo strutturale di circa 1 punto percentuale del PIL. In generale i programmi di bilancio di questi paesi sono in linea con l'obiettivo della correzione dei disavanzi eccessivi entro i termini fissati dal Consiglio. Mentre nel 2004 gli Stati membri con un disavanzo superiore al 3% del PIL erano quasi dieci, nel 2008 solo l'Ungheria e la Repubblica ceca si troveranno ancora in situazione di disavanzo eccessivo, secondo i recenti programmi di stabilità o di convergenza.

Permangono invece preoccupazioni in merito al funzionamento del braccio preventivo del patto, suscitate sia dalle esperienze del passato che dalle prospettive future. Nel 2006, tenuto conto del miglioramento della congiuntura, gli sforzi di risanamento del bilancio compiuti da alcuni paesi che non hanno ancora raggiunto l'obiettivo a medio termine sono risultati insufficienti. Inoltre i programmi di bilancio sono alquanto deludenti. In alcuni paesi dell'area dell'euro e dell'ERM2, il miglioramento del saldo strutturale previsto per il 2007 e per gli anni successivi è inferiore al valore di riferimento dello 0,5% del PIL previsto dal patto rivisto, nonostante le recenti raccomandazioni del Consiglio¹ e condizioni economiche che ne giustificerebbero il superamento². Secondo le previsioni della primavera 2007 dei servizi della Commissione basate sull'ipotesi di politiche invariate, soli dieci dei ventisette paesi dell'UE avranno conseguito il rispettivo obiettivo a medio termine nel 2008, dopo due anni consecutivi di crescita superiore al tasso tendenziale.

¹ Raccomandazione specifica del Consiglio del marzo 2007 sugli orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione indirizzata agli Stati membri dell'area dell'euro: "agli Stati membri della zona euro è fatta raccomandazione di sfruttare la congiuntura favorevole per definire o perseguire una politica più ambiziosa di risanamento del bilancio volta a raggiungere gli obiettivi a medio termine fissati conformemente al patto di stabilità e crescita, al fine di pervenire quindi ad un aggiustamento strutturale annuo di almeno lo 0,5% del PIL, come valore di riferimento".

² Il patto di stabilità e crescita rivisto specifica che gli Stati membri dell'area dell'euro e dell'ERM2 che non hanno ancora raggiunto il rispettivo obiettivo di bilancio a medio termine dovrebbero perseguire un aggiustamento annuale del loro saldo strutturale dello 0,5% del PIL, come valore di riferimento. Lo sforzo di aggiustamento dovrebbe essere maggiore in periodi di congiuntura economica favorevole, e potrebbe essere inferiore in periodi di congiuntura sfavorevole.

III. UN BRACCIO PREVENTIVO PIÙ EFFICACE PER PROGREDIRE VERSO LA SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

Il braccio preventivo del patto si basa su un controllo e una sorveglianza regolari delle finanze pubbliche degli Stati membri. A tale scopo, i paesi dell'UE trasmettono ogni anno programmi di stabilità o di convergenza, nei quali presentano le loro previsioni di bilancio per i tre o quattro anni successivi. Gli Stati membri che non hanno ancora conseguito l'obiettivo di bilancio a medio termine presentano nel loro programma di stabilità o di convergenza il percorso di aggiustamento verso l'obiettivo. I programmi sono esaminati dalla Commissione, e il Consiglio esprime un parere su ciascuno di essi.

Come osservato in precedenza, i programmi di bilancio formulati dagli Stati membri nei loro programmi di stabilità o di convergenza non sono sempre in linea con il braccio preventivo del patto, in particolare per quanto riguarda l'aggiustamento annuo. Inoltre, in passato alcuni paesi dell'UE hanno avuto difficoltà a rispettare i loro obiettivi di bilancio pluriennali, a causa soprattutto di ricorrenti eccedenze di spesa³. I migliori risultati registrati negli ultimi due anni per quanto riguarda il rispetto degli obiettivi di bilancio sono dovuti soprattutto all'inatteso andamento positivo del gettito fiscale.

In questo contesto, in questa sezione vengono formulate, sulla base delle migliori pratiche dei paesi dell'UE, un certo numero di proposte concrete intese a migliorare il funzionamento del braccio preventivo del patto. Le proposte possono tutte essere attuate nel quadro della normativa vigente e sono in linea con lo spirito della riforma del 2005 del patto di stabilità e crescita. Esse si articolano attorno a quattro temi principali:

- (i) iscrivere la politica di bilancio in una prospettiva economica più ampia;
- (ii) rafforzare la titolarità nazionale degli obiettivi di bilancio a medio termine fissati nei programmi di stabilità o di convergenza;
- (iii) rafforzare l'affidabilità e la credibilità dei programmi di bilancio a medio termine inclusi nei programmi di stabilità o di convergenza;
- (iv) progredire verso posizioni di bilancio sostenibili a medio termine.

Iscrivere la politica di bilancio in una prospettiva economica più ampia

I benefici di politiche di bilancio solide sarebbero meglio compresi se la sorveglianza di bilancio venisse iscritta in una prospettiva economica più ampia, in particolare nel contesto della rinnovata strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione. A questo scopo, occorrerebbe spiegare più chiaramente in che modo i programmi di bilancio a medio termine contribuiranno alla stabilità macro-finanziaria e come le variazioni previste del livello e della struttura della spesa e delle imposte, nonché altre misure di politica economica permetteranno di definire le priorità e gli incentivi idonei a favorire l'innovazione e ad accrescere gli investimenti privati e l'occupazione.

³ Per un'analisi dettagliata delle ragioni alla base delle difficoltà incontrate nel rispettare gli obiettivi di bilancio, cfr. l'edizione 2007 della relazione della Commissione "Le finanze pubbliche nell'UEM".

Per conseguire l'obiettivo ultimo di promuovere una crescita forte che crei occupazione nei paesi dell'UE, la valutazione dell'evoluzione della politica di bilancio nel contesto del braccio preventivo del patto di stabilità e crescita potrebbe tener maggiormente conto della situazione macroeconomica complessiva del paese interessato e considerare la qualità e la composizione delle strategie di bilancio. Un'attenzione particolare dovrebbe essere data ai rischi legati all'evoluzione degli squilibri interni ed esterni, dell'inflazione e della competitività, tenendo presente che gli effetti differiscono a seconda che il paese faccia o no parte dell'area dell'euro. Ad esempio, nel caso dei paesi dell'area dell'euro, occorre prestare maggiore attenzione agli aggiustamenti dei tassi reali di cambio, nel caso dei paesi in fase di convergenza, occorre dare risalto al ruolo della politica di bilancio nel sostegno ad un processo di convergenza sostenibile.

Le discussioni riguardanti la qualità e l'efficacia della spesa pubblica e il suo contributo all'accrescimento del potenziale di crescita dovrebbero diventare più sistematiche nel quadro della valutazione dei programmi di bilancio a medio termine presentati dagli Stati membri nei loro programmi di stabilità o di convergenza. La scarsità di risorse pubbliche, accentuata dall'aumento della spesa legata all'invecchiamento della popolazione e dalla crescente concorrenza fiscale, rende ancora più urgente che in passato l'allocazione delle risorse pubbliche in funzione delle priorità e il loro uso efficiente, tenendo conto delle raccomandazioni specifiche per paese formulate dal Consiglio conformemente agli orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione. Assicurando che i programmi di stabilità o di convergenza e le relative valutazioni evidenzino chiaramente le conseguenze a medio termine delle riforme strutturali che comportano modifiche significative del livello e della struttura della spesa pubblica e delle imposte si contribuirebbe a migliorare la percezione delle riforme e del loro ruolo nel quadro di una strategia complessiva. I programmi di stabilità o di convergenza dovrebbero pertanto fornire informazioni sistematiche sui costi o sui risparmi di bilancio diretti delle principali riforme previste nei programmi nazionali di riforma.

Proposta 1. Per assicurare il raggiungimento rapido di posizioni di bilancio sostenibili, migliorando allo stesso tempo il contributo delle politiche di bilancio alla crescita e all'occupazione, occorrerebbe porre maggiore enfasi sulla qualità e sull'efficienza delle finanze pubbliche nei programmi di stabilità o di convergenza e nelle relative valutazioni della Commissione. Gli Stati membri potrebbero fornire indicazioni più chiare sulle intenzioni delle loro politiche per quanto riguarda le modifiche alla struttura e/o all'efficienza della spesa pubblica e della tassazione nonché i benefici attesi in termini di crescita e di occupazione. Tali indicazioni potrebbero anche evidenziare i legami con i programmi nazionali di riforma nel quadro della strategia di Lisbona. Per permettere lo scambio di migliori pratiche, gli Stati membri potrebbero anche fornire informazioni riguardanti le riforme delle istituzioni di bilancio miranti a migliorare la qualità e l'efficienza delle finanze pubbliche, ad esempio, l'introduzione di tecniche di bilancio basate sui risultati o di nuove norme di bilancio che favoriscono la riallocazione della spesa verso altre priorità.

Proposta 2. Nella valutazione delle politiche di bilancio nazionali gli Stati membri e la Commissione potrebbero tener maggiormente conto della situazione macroeconomica complessiva del paese. Un'attenzione particolare potrebbe essere prestata all'evoluzione degli squilibri esterni, dell'inflazione e della competitività. L'obiettivo sarebbe quello di assicurare il funzionamento regolare e l'adeguamento interno dell'area dell'euro e di appoggiare un processo di convergenza sostenibile dei paesi in fase di convergenza. Una valutazione economica più ampia consentirebbe di valutare meglio se l'economia attraversa un "periodo di congiuntura favorevole" e quali saranno le implicazioni per l'attuazione della politica di bilancio.

Rafforzare la titolarità nazionale degli obiettivi di bilancio a medio termine fissati nei programmi di stabilità o di convergenza

La riforma del 2005 del patto di stabilità e crescita ha contribuito notevolmente a migliorare la titolarità nazionale delle norme di bilancio dell'UE. Il rafforzamento del fondamento economico delle norme e l'introduzione di obiettivi di bilancio a medio termine specifici per paese sono state misure essenziali in tal senso.

Nel contesto della riforma del 2005 il Consiglio ha anche invitato i governi degli Stati membri a trasmettere i programmi di stabilità o di convergenza e i relativi pareri del Consiglio ai rispettivi parlamenti nazionali. Pochi progressi sono stati compiuti a tale riguardo nel corso degli ultimi due anni. Secondo una recente indagine della Commissione, vi è un insufficiente grado di impegno politico a livello nazionale per gli obiettivi di bilancio a medio termine fissati nei programmi di stabilità o di convergenza. Solo in alcuni paesi dell'UE i programmi di stabilità o di convergenza sono soggetti al voto o derivano da un documento adottato precedentemente dal Parlamento nazionale. Inoltre, mentre i programmi di stabilità o di convergenza presentano proiezioni di bilancio per l'intera amministrazione pubblica, in alcuni casi il coordinamento preliminare tra i vari livelli di governo per definire gli obiettivi è scarso o nullo.

Di conseguenza, nei paesi dell'UE il legame tra i programmi di bilancio pluriennali presentati nei programmi di stabilità o di convergenza e la preparazione dei bilanci annuali per gli anni successivi tende ad essere abbastanza debole. In alcuni casi le proiezioni di bilancio contenute nei programmi di stabilità o di convergenza hanno soltanto valore indicativo e sono a mala pena prese in considerazione ai fini della preparazione dei successivi bilanci annuali. Occorrono pertanto sostanziali revisioni per assicurare la coerenza tra i programmi di bilancio presentati nei programmi di stabilità o di convergenza e gli obiettivi fissati nei successivi bilanci annuali. Nel complesso, la situazione attuale indica un divario significativo tra ciò che sarebbe auspicabile e la realtà della preparazione e dello status dei programmi di stabilità o di convergenza negli Stati membri.

Per gli Stati membri dell'area dell'euro, l'elaborazione di un documento pubblico comune, che riassume i piani di bilancio pluriennali presentati da tutti gli Stati membri dell'area dell'euro consentirebbe di rafforzare la titolarità nazionale del coordinamento della politica di bilancio nel quadro del braccio preventivo del patto. Un tale *programma di stabilità per dell'area dell'euro* evidenzerebbe il contributo di ogni Stato membro al mix di politiche dell'area dell'euro. Esso potrebbe essere discusso dai ministri dell'Eurogruppo nella fase iniziale dell'esercizio di sorveglianza, sulla base di una valutazione della Commissione, rafforzando così l'esame dei singoli programmi di stabilità degli Stati membri dell'area dell'euro.

Proposta 3. Gli Stati membri accrescerebbero la loro capacità di rispettare i loro programmi di bilancio a medio termine assicurando che tutti i soggetti che a livello nazionale partecipano alla realizzazione della politica di bilancio assumano un impegno forte ad attuare politiche coerenti con gli obiettivi di bilancio a medio termine stabiliti nei programmi di stabilità o di convergenza. A questo scopo, come concordato nel contesto della riforma del 2005 del patto di stabilità e crescita, gli Stati membri potrebbero esaminare la possibilità di una maggiore partecipazione dei *parlamenti nazionali* alla preparazione dei programmi di stabilità o di convergenza e al seguito da dare ai pareri del Consiglio. Gli obiettivi di bilancio pluriennali dovrebbero essere fissati di preferenza a seguito di un idoneo *coordinamento* tra i vari livelli di governo.

Proposta 4. Per rafforzare la titolarità nazionale degli obiettivi di bilancio a medio termine formulati nei programmi di stabilità o di convergenza e la coerenza tra i programmi di stabilità o di convergenza e i bilanci annuali successivi, gli Stati membri potrebbero esaminare la possibilità di integrare i rispettivi quadri di bilancio nazionali con disposizioni di bilancio pluriennali nazionali coerenti con gli obiettivi dei programmi di stabilità o di convergenza. A tal scopo ci si potrebbe basare sull'esperienza positiva di alcuni Stati membri, dove *quadri di spesa pluriennali basati su norme* assicurano la piena aderenza ai programmi di bilancio a medio termine – in particolare sul lato della spesa – e la coerenza tra detti programmi e i bilanci annuali successivi.

Rafforzare l'affidabilità e la credibilità degli obiettivi di bilancio a medio termine

L'obiettivo principale dei programmi di stabilità o di convergenza è favorire il corretto coordinamento delle politiche di bilancio nell'UE in una prospettiva pluriennale. In alcuni Stati membri dell'UE i programmi di stabilità o di convergenza sono anche utilizzati a livello nazionale per estendere l'orizzonte temporale della politica di bilancio oltre il ciclo annuale. Qualora dovessero persistere le ricorrenti divergenze rispetto ai programmi di bilancio a medio termine riscontrate in passato, la credibilità delle proiezioni potrebbe essere compromessa al punto da renderle non significative.

Un aspetto al quale occorre prestare particolare attenzione è la preparazione delle previsioni macroeconomiche utilizzate per le proiezioni di bilancio, le quali a loro volta determinano il volume delle risorse disponibili a medio termine per il finanziamento delle politiche. In passato le proiezioni di bilancio a medio termine erano a volte basate su previsioni macroeconomiche eccessivamente ottimistiche, in particolare nei periodi di crescita economica. Tuttavia, a partire dalla riforma del patto la tendenza a rivedere al rialzo le previsioni di crescita a medio termine nei periodi di congiuntura favorevole sembra essere stata notevolmente meno marcata. Gli Stati membri dovrebbero continuare a basare le loro proiezioni di bilancio su ipotesi realistiche. Essi potrebbero anche prendere in considerazione l'uso dei cosiddetti *fattori prudentziali*, ad esempio riserve di bilancio che possono essere utilizzate soltanto a determinate condizioni.

Un altro miglioramento potrebbe essere rappresentato da una più grande trasparenza sulla natura e sull'importanza delle sfide di bilancio implicite negli obiettivi di bilancio fissati nei programmi di stabilità o di convergenza. Gli Stati membri potrebbero in particolare fornire indicazioni più chiare nei programmi di stabilità o di convergenza che permettano di stabilire se il percorso previsto per i principali aggregati di bilancio sia percorribile a politiche invariate. In particolare potrebbe essere specificato lo scenario di base "politiche invariate". Il patto di stabilità e crescita, compreso *il codice di condotta sulla presentazione e il contenuto dei programmi di stabilità e convergenza* al quale devono attenersi gli Stati membri nella preparazione dei loro programmi di stabilità o di convergenza, precisa già che i programmi devono descrivere le misure di politica di bilancio e le altre misure di politica economica adottate o proposte al fine di raggiungere gli obiettivi di bilancio⁴. In pratica, tuttavia, i programmi contengono relativamente poche informazioni sulle misure correttive previste.

Proposta 5. Per migliorare l'affidabilità e la credibilità dei loro obiettivi di bilancio a medio termine, gli Stati membri dovrebbero indicare chiaramente nei loro programmi di stabilità o di convergenza se gli obiettivi di bilancio a medio termine sono raggiungibili a politiche invariate, o se richiedono l'attuazione di misure supplementari. In quest'ultimo caso, sarebbe importante che i programmi di stabilità o di convergenza specificino il divario tra i principali obiettivi di bilancio (saldo pubblico, spesa pubblica) e l'andamento delle finanze pubbliche a politiche invariate, e forniscano una descrizione il più possibile dettagliata delle misure previste per colmare il divario tra le tendenze e gli obiettivi di bilancio.

⁴ Cfr. il documento "Specifiche sull'attuazione del Patto di stabilità e crescita e linee direttrici sulla presentazione e il contenuto dei programmi di stabilità e convergenza", adottato dal Consiglio Ecofin nel settembre del 2005.

Progredire verso posizioni di bilancio sostenibili a medio termine

Il principale obiettivo della politica di bilancio dei paesi dell'UE è progredire verso posizioni di bilancio compatibili con la sostenibilità delle finanze pubbliche a lungo termine. Nella maggior parte dei paesi dell'UE la sfida della sostenibilità impone l'adozione di una strategia di ampia portata costituita sia dal risanamento di bilancio discrezionale che da riforme strutturali. In alcuni Stati membri devono essere fatte scelte importanti per stabilire la parte del divario di sostenibilità da affrontare tramite il risanamento di bilancio a medio termine e la parte da affrontare per mezzo di riforme del mercato del lavoro, del sistema pensionistico e sanitario. Gli obiettivi di bilancio a medio termine dovrebbero essere sufficientemente ambiziosi per permettere di affrontare in gran parte la sfida della sostenibilità.

Per progredire rapidamente verso posizioni di bilancio solide è anche necessaria una migliore comprensione delle cause delle divergenze dai programmi di bilancio a medio termine osservate in passato, per evitare che si ripetano in futuro. Nel quadro della valutazione dei programmi di stabilità o di convergenza da parte della Commissione e del Consiglio occorre mettere maggiormente l'accento sul controllo dei programmi di bilancio precedenti. Considerato che gli Stati membri prevedono in genere di risanare le finanze pubbliche agendo sul lato della spesa e che le divergenze rispetto ai programmi a medio termine sono dovute soprattutto alle eccedenze di spese, l'accresciuto controllo dovrebbe concentrarsi in particolare sull'evoluzione della spesa⁵.

Per i paesi dell'area dell'euro la sorveglianza della coerenza tra gli obiettivi di bilancio a medio termine fissati in precedenza e i bilanci annuali potrebbe avvenire nel contesto del riesame intermedio delle politiche di bilancio. Il riesame consiste nella discussione, che si svolge tutti gli anni in primavera, dei programmi di politica fiscale per l'anno successivo, per assicurare il corretto coordinamento delle politiche di bilancio nazionali nell'area dell'euro e fornire un sostegno degli altri Stati membri a favore di politiche di bilancio solide a livello nazionale. L'Eurogruppo ha deciso recentemente di trasformare questo esercizio in un reale dibattito politico strategico, organizzato immediatamente prima dell'adozione da parte degli Stati membri di decisioni fondamentali sui programmi di bilancio per l'anno successivo⁶.

Proposta 6. Come concordato nel contesto della riforma del patto di stabilità e crescita, la Commissione e gli Stati membri intensificheranno gli sforzi per sviluppare ulteriormente i legami tra le politiche di bilancio a medio termine e la dinamica di bilancio a lungo termine. Gli obiettivi di bilancio a medio termine specifici per paese terranno maggiormente conto delle sfide della sostenibilità. L'obiettivo è individuare, ove necessario, obiettivi di bilancio a medio termine specifici per paese che siano più ambiziosi e che consentano agli Stati membri di migliorare sostanzialmente la sostenibilità delle finanze pubbliche.

⁵ Cfr. la relazione della Commissione "Le finanze pubbliche nell'UEM – 2007" per un'analisi dettagliata delle ragioni alla base delle difficoltà incontrate nel rispettare gli obiettivi di bilancio fissati nei programmi di stabilità o di convergenza.

⁶ In pratica, gli Stati membri forniscono agli altri Stati membri e alla Commissione informazioni sulle loro intenzioni per l'anno seguente in materia di politica fiscale. Su questa base, viene organizzata una discussione per esaminare l'adeguatezza di dette intenzioni per il paese interessato e per l'area dell'euro nel suo complesso.

Proposta 7. Nel valutare i programmi di stabilità o di convergenza, la Commissione approfondirà la sua analisi dei successi ottenuti nel rispetto degli obiettivi di bilancio fissati nei programmi di stabilità o di convergenza precedenti, concentrando l'attenzione sull'evoluzione della spesa pubblica. Per i paesi dell'area dell'euro, la coerenza tra gli obiettivi di bilancio a medio termine fissati in precedenza, in particolare gli obiettivi relativi alla spesa pubblica, e i bilanci annuali sarà verificata anche nel quadro del riesame intermedio delle politiche di bilancio.

IV. CONCLUSIONE

La presente comunicazione esamina i recenti sviluppi di bilancio e il funzionamento del quadro di bilancio dell'UE. Essa sottolinea i miglioramenti in atto della situazione di bilancio e l'ordinato funzionamento delle procedure per i disavanzi eccessivi. Tuttavia, la comunicazione evidenzia anche le preoccupazioni della Commissione per quanto riguarda l'attuazione del braccio preventivo del patto. Si tratta di preoccupazioni che riguardano in particolare gli insufficienti sforzi di risanamento compiuti dagli Stati membri che non hanno ancora conseguito l'obiettivo di bilancio a medio termine in un contesto congiunturale favorevole. In alcuni Stati membri, l'inatteso maggiore gettito fiscale viene in parte utilizzato per finanziare incrementi della spesa pubblica. Si tratta di un'evoluzione che mette in dubbio il carattere permanente del risanamento di bilancio in corso.

In questo contesto e tenuto conto del fatto che la maggior parte dei paesi UE ha già corretto il disavanzo eccessivo o è sul punto di farlo, la sfida è sfruttare l'attuale congiuntura economica favorevole per progredire decisamente verso l'obiettivo di bilancio a medio termine.

Al fine di rafforzare il braccio preventivo del patto di stabilità e crescita, la presente comunicazione formula proposte concrete basate sulla riforma del 2005 del patto. Le proposte verranno discusse con gli Stati membri nei prossimi mesi. Esse vertono sulle modalità con cui i governi formulano e attuano le loro strategie di bilancio a medio termine, e sulle modalità per rafforzare a livello UE la sorveglianza e il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio al fine di appoggiare l'attuazione di politiche di bilancio sostenibili che contribuiscano a promuovere la crescita e l'occupazione. Le recenti esperienze dei vari paesi e i lavori empirici dimostrano che l'attuazione delle predette proposte consentirebbe di sostenere efficacemente gli sforzi compiuti dagli Stati membri per convergere verso posizioni di bilancio sostenibili conseguendo allo stesso tempo più crescita e più occupazione.