



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 14.5.2002
COM(2002)209 definitivo

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

Le finanze pubbliche nell'UEM - 2002

{SEC(2002) 518}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

Le finanze pubbliche nell'UEM - 2002

Le politiche di bilancio nella congiuntura recente: fare fronte al rallentamento del ciclo....

In termini di politica di bilancio, il 2001 è risultato l'anno più delicato nel triennio di esistenza dell'UEM; il rallentamento dell'economia mondiale ha infatti costituito la prima vera prova per il quadro di sorveglianza multilaterale dell'UEM, in particolare sul piano del bilancio. Il disavanzo di bilancio dell'area dell'euro si è accentuato, salendo all'1,3% del PIL a fronte dello 0,7% nel 2000. Nonostante questa prima interruzione del processo di risanamento di bilancio dal 1993 e nonostante le critiche mosse a questo sviluppo inteso come incapacità di rispettare rigorosamente le disposizioni del patto di stabilità e crescita (PSC), vi sono parecchie ragioni per ritenere che il quadro di bilancio del meccanismo di sorveglianza multilaterale abbia funzionato bene in un contesto di rallentamento della congiuntura.

In primo luogo gli Stati membri, soprattutto quelli che avevano già raggiunto l'equilibrio di bilancio o presentavano un attivo, hanno potuto disporre di un margine sufficiente per lasciare che gli stabilizzatori automatici ammortizzassero lo shock negativo. Ma gli stabilizzatori automatici hanno potuto funzionare anche in paesi che non avevano ancora completato la loro transizione verso la posizione prossima all'equilibrio prevista dal patto. Tuttavia, i disavanzi in Germania ed in Portogallo hanno iniziato a lievitare avvicinandosi al valore di riferimento del 3% del PIL.

In secondo luogo, i paesi non si sono avventurati in politiche espansionistiche ingiustificate. È stata esercitata una pressione considerevole sulle autorità di bilancio affinché allentassero gli impegni assunti in termini di risanamento e reagissero al rallentamento mondiale mediante una gestione attiva della domanda. Ma, rispetto al 2000, il disavanzo di bilancio strutturale è rimasto praticamente invariato nel 2001 (1,5% del PIL), il che dimostra che il deterioramento dei saldi di bilancio effettivi è dovuto principalmente al funzionamento degli stabilizzatori automatici. In effetti, va notato che nonostante il rallentamento economico i saldi di bilancio effettivi non sono peggiorati in Belgio, in Danimarca ed in Italia e sono addirittura migliorati in Grecia, in Spagna, in Austria ed in Svezia.

In terzo luogo, gli Stati membri hanno potuto proseguire come previsto le riforme fiscali volte ad eliminare le rigidità del lato dell'offerta, nonostante da più parti fosse sostenuto che le norme del PSC, a loro avviso arbitrarie e rigide, leghino inutilmente le mani delle autorità. Ciò che le regole di bilancio dell'UEM mettono in evidenza è piuttosto la necessità di accompagnare queste riforme fiscali con misure appropriate sul lato delle spese, poiché le riduzioni d'imposta sono di rado autofinanziate. Queste misure sono essenziali per garantire la sostenibilità delle riforme fiscali e dovrebbero così rafforzare il loro impatto sugli investimenti e sui consumi.

Questa conferma dell'impegno a rispettare le norme e lo spirito del PSC ha contribuito al conseguimento di un dosaggio equilibrato delle politiche macroeconomiche, che ha sostenuto la crescita pur garantendo la stabilità dei prezzi. Mentre le politiche di bilancio sono restate globalmente neutre, le condizioni monetarie, da parte loro, si sono chiaramente allentate. Tale dosaggio macroeconomico è adeguato non soltanto da un punto di vista congiunturale, ma anche in una prospettiva di medio e lungo termine, tenuto conto della necessità di stimolare gli investimenti privati e il potenziale di crescita e di prepararsi alle ripercussioni di bilancio

dell'invecchiamento della popolazione. Recenti indicatori di breve termine segnalano un'inversione nell'economia europea e pertanto misure espansionistiche avrebbero potuto rivelarsi, a posteriori, procicliche. Questa visione del funzionamento del quadro di sorveglianza di bilancio deve tuttavia essere considerata con una certa prudenza in quanto il recente rallentamento dell'attività economica non è stato né particolarmente grave né prolungato. Non tutti i paesi hanno raggiunto una posizione di bilancio "prossima all'equilibrio o in attivo". Raggiungere rapidamente tali obiettivi è il modo migliore per garantire che gli Stati membri dispongano di margini di manovra sufficienti qualora in futuro si verifichi una recessione.

... pur continuando a migliorare il quadro di bilancio dell'UEM

All'inizio dell'anno 2002 l'attenzione si è concentrata soprattutto sulle misure congiunturali da adottare a fronte del rallentamento economico e sulle procedure da applicare in caso di scostamento dagli obiettivi di bilancio, in particolare in occasione del dibattito sull'opportunità di indirizzare un avvertimento preventivo alla Germania e al Portogallo. Occorre tuttavia non trascurare un certo numero di misure che hanno non soltanto rafforzato la qualità della sorveglianza di bilancio e allargato la relativa sfera di applicazione, ma hanno anche migliorato gli strumenti analitici a disposizione della Commissione e del Consiglio per la valutazione delle politiche. Nonostante il loro carattere apparentemente tecnico, queste misure costituiscono in realtà progressi importanti, che contribuiranno a rafforzare la coerenza e l'efficacia del quadro della politica di bilancio dell'UEM.

In primo luogo, il Consiglio ECOFIN ha rivisto nel luglio 2001 il codice di condotta sul contenuto e la presentazione dei programmi di stabilità e di convergenza (che risaliva al 1998), tenendo conto dell'esperienza del triennio di esistenza dell'UEM. Questo codice rivisto è stato applicato dagli Stati membri in occasione dell'ultimo aggiornamento del loro programma. Esso prevede una presentazione raggruppata dei programmi con obiettivi di bilancio che si basano su ipotesi macroeconomiche esterne stabilite di comune accordo. Precisa anche come determinare l'obiettivo per una posizione di medio termine "prossima all'equilibrio o in attivo" adeguato per ogni Stato membro. Infine estende la copertura dei programmi, che devono ora comprendere sezioni sulla qualità e la sostenibilità delle finanze pubbliche, conformemente alle conclusioni del vertice di Lisbona. Il risultato più importante dell'applicazione di questo nuovo codice è probabilmente l'aver rafforzato la capacità di tener conto delle conseguenze che le misure di bilancio tratteggiate nei programmi nazionali possono avere per tutta l'area dell'euro. Ciò è risultato particolarmente utile, tenuto conto della grande incertezza circa l'evolversi della situazione economica alla fine del 2001 ed all'inizio del 2002. Col tempo, ciò permetterà anche di integrare sempre più la dimensione dell'area dell'euro nelle politiche di bilancio nazionali.

In secondo luogo, il rallentamento dell'attività economica ha mostrato quanto fosse importante, in sede di esame delle situazioni di bilancio degli Stati membri, prestare attenzione ai saldi di bilancio corretti per il ciclo. Misurare l'impatto della congiuntura economica sul bilancio è un esercizio complesso e non privo di incertezze, ma è essenziale che tutti i partecipanti al processo di sorveglianza abbiano una visione comune degli sviluppi di bilancio sottostanti. L'aggiustamento ciclico dei saldi di bilancio è utilizzato in particolare per valutare i margini di sicurezza congiunturali minimi rispetto al valore di riferimento del 3% del PIL e per verificare l'osservanza dell'obiettivo di un saldo "prossimo all'equilibrio o in attivo" stabilito dal PSC. Con un intento di coerenza, la Commissione ed il Consiglio hanno pertanto convenuto un metodo di misura dei saldi di bilancio corretti per il ciclo basato sulla stima del differenziale tra produzione potenziale ed effettiva a partire da una funzione di produzione.

Infine, la portata della sorveglianza di bilancio dell'UE si è considerevolmente allargata con la prima valutazione sistematica della sostenibilità delle finanze pubbliche in vista dell'invecchiamento della popolazione. Questa valutazione si è basata sui programmi di stabilità e

di convergenza aggiornati presentati alla fine del 2001. L'analisi mostra che squilibri di bilancio rischiano di apparire in numerosi Stati membri e sottolinea quanto sia importante che essi raggiungano e continuino a rispettare l'obiettivo di medio termine definito nel loro programma.

L'importanza del sistema di avvertimento preventivo

Il processo di sorveglianza di bilancio è entrato in una fase critica nel gennaio 2002, poche settimane dopo l'introduzione delle banconote e monete in euro, quando la Commissione europea ha raccomandato di indirizzare un avvertimento preventivo alla Germania e al Portogallo in merito all'evolversi della loro situazione di bilancio, conformemente al PSC. Questi due paesi infatti avevano ampiamente superato (di oltre l'1% del PIL) l'obiettivo definito per il 2001 nel loro programma di stabilità ed il loro disavanzo di bilancio rischiava palesemente di avvicinarsi al valore di riferimento del 3% del PIL. Dinanzi ad uno scostamento così netto dagli obiettivi convenuti, la Commissione ha agito per preservare la credibilità degli obblighi giuridici e politici previsti dal patto. Al termine delle discussioni del Consiglio ECOFIN sulla raccomandazione presentata dalla Commissione per un avvertimento preventivo, la Germania ed il Portogallo hanno assunto impegni politici tassativi che rispondevano in sostanza alle preoccupazioni della Commissione; il Consiglio ha dunque deciso di chiudere la procedura. I due paesi hanno ribadito la loro volontà di non oltrepassare il valore di riferimento del 3% del PIL, di rilanciare il processo di risanamento di bilancio e di raggiungere i loro obiettivi di medio termine entro il 2004. In questa occasione, il Consiglio ha ribadito l'importanza del sistema d'avvertimento preventivo nel dispositivo generale di sorveglianza di bilancio ed ha confermato che la Commissione aveva agito conformemente alle disposizioni del patto.

In futuro sarà necessario essere particolarmente attenti alla credibilità delle norme del meccanismo di coordinamento delle politiche di bilancio. Occorre operare qui una distinzione tra la procedura di avvertimento preventivo ed il suo esito. È importante evitare che l'opinione pubblica abbia l'impressione che le regole possano essere cambiate o quanto meno eluse in circostanze difficili. Il Consiglio ha confermato il suo impegno a rispettare il quadro di sorveglianza di bilancio, come pure l'importanza del PSC. La procedura d'avvertimento preventivo potrà dunque essere nuovamente utilizzata qualora se ne presenti la necessità. Affinché il PSC conservi la sua credibilità è evidentemente essenziale che la Germania ed il Portogallo mantengano tutti gli impegni assunti. I fatti sembrano provare che tali impegni sono effettivamente rispettati. In particolare, facendo seguito all'accordo raggiunto in sede di Consiglio ECOFIN nel febbraio 2002, è stato concluso in Germania un patto di stabilità interno tra i Länder e lo Stato federale.

Per il futuro: raggiungere l'obiettivo del Patto di stabilità e crescita...

Affinché il PSC conservi tutta la sua credibilità, occorre anche che la Commissione ed il Consiglio si mostrino capaci di trarre i dovuti insegnamenti da questo primo ricorso al meccanismo d'avvertimento preventivo. Sebbene il PSC abbia superato questa prima prova e si preveda un miglioramento della situazione economica, non vi è certamente spazio per l'autocompiacimento. Ci attendono sfide importanti a livello di bilancio.

In primo luogo, una volta che la ripresa economica si sarà consolidata, sarà necessario rilanciare il processo di risanamento che deve permettere di raggiungere l'obiettivo di un bilancio prossimo all'equilibrio previsto dal patto, in modo da recuperare rapidamente il terreno perduto. Nell'ultimo aggiornamento del loro programma di stabilità e convergenza, gli Stati membri che presentano ancora un disavanzo di bilancio confermano il loro impegno a raggiungere l'obiettivo di medio termine del PSC entro il 2003 o il 2004. Inoltre, l'aggiustamento di bilancio previsto per i prossimi anni sarà realizzato tramite riduzioni sia delle entrate che delle spese, conformemente alle raccomandazioni degli indirizzi di massima per le politiche economiche. Il rispetto degli

impegni a raggiungere gli obiettivi di bilancio di medio termine previsti nei programmi di stabilità e di convergenza è primordiale per conservare la credibilità del patto. Quanto precede vale in particolare per i quattro paesi che ancora presentano un disavanzo (Germania, Francia, Italia e Portogallo).

D'altra parte, l'esperienza ha mostrato che è soprattutto nei periodi di congiuntura favorevole che tendono ad essere commessi errori in materia di politica finanziaria. Come sottolineato dalla Commissione all'epoca, il dibattito che si è aperto nel 2000 sulla ripartizione dei "dividendi della crescita" tra i tagli delle imposte e gli aumenti delle spese è contrario non solo alle norme del PSC, ma anche alla logica economica. È importante non considerare i miglioramenti del saldo di bilancio dovuti ad una congiuntura economica favorevole come acquisizioni definitive, che consentono riduzioni delle imposte o aumenti delle spese. Le restrizioni di bilancio che hanno pesato in particolare sui grandi paesi dell'area dell'euro nel 2001 e nel 2002 sono dovute al fatto che non si è saputo mettere a profitto il periodo di forte crescita degli anni 1998-2000. Impedire il deterioramento dei saldi di bilancio strutturali in periodi di ripresa congiunturale è probabilmente la sfida più ambiziosa del PSC. Uno degli imperativi della sorveglianza sarà dunque di fare in modo che i paesi che ancora non soddisfano i requisiti del patto approfittino della ripresa per accelerare il risanamento di bilancio e che gli altri paesi lascino funzionare appieno gli stabilizzatori automatici. In breve, il fatto di utilizzare i frutti della crescita per finanziare i tagli di imposte e aumentare le spese o di accelerare il ribasso delle imposte appena la crescita riparte è una strategia poco giudiziosa in termini sia di prudenza di bilancio che di stabilizzazione congiunturale.

In terzo luogo, occorre discutere dell'opportunità e dell'efficacia delle politiche di bilancio discrezionali. Se i paesi applicano la filosofia di bilancio del PSC, essi opereranno per un bilancio globalmente equilibrato in termini strutturali lasciando operare gli stabilizzatori automatici liberamente lungo tutto il ciclo. Questo ragionamento tiene conto degli inconvenienti ben noti di una gestione attiva del bilancio (scarto tra il momento in cui interviene il riconoscimento di una crisi e l'attuazione di misure per farvi fronte, incertezza quanto ai modelli, irreversibilità delle misure, ecc.). Le circostanze nelle quali misure di bilancio discrezionali anticicliche (a parte il funzionamento degli stabilizzatori automatici) siano allo stesso tempo auspicabili ed efficaci sono molto rare: una politica anticiclica può essere prevista, ad esempio, quando la domanda subisce una scossa endogena importante, limitata al quel paese specifico e generatrice di forti tensioni inflazionistiche o deflazionistiche. Anche in questo caso, una politica che si voglia a priori anticiclica può risultare ex post prociclica. In ogni caso, questo tipo di rilancio discrezionale imporrebbe di creare un margine di manovra per non superare il limite massimo di disavanzo del 3% del PIL. Ciò costringerebbe un certo numero di paesi ad andare oltre la regola di una posizione prossima all'equilibrio definita dal patto. Un accordo chiaro tra i diversi responsabili politici dell'UEM sui criteri di valutazione delle misure di bilancio discrezionali rafforzerebbe la trasparenza e la prevedibilità dei comportamenti di bilancio. Il ricorso alle politiche discrezionali dovrebbe normalmente limitarsi agli shock di ampiezza nazionale, ma ciò non significa che il coordinamento delle politiche debba essere riservato alle situazioni eccezionali. Per sua natura, un coordinamento sporadico è inadatto all'attuazione di una strategia macroeconomica coerente, in situazioni sia normali che eccezionali. Se lo si considera come un mezzo per raggiungere una valutazione comune della situazione economica, per intendersi sull'orientamento delle strategie da adottare e per controllarne l'applicazione, il coordinamento politico deve essere regolare e non sporadico.

Infine, diversi Stati membri cercano attualmente di migliorare la compatibilità tra le loro norme di bilancio nazionali ed i loro impegni di bilancio in ambito UE. Secondo il trattato ed il patto, spetta infatti agli Stati membri definire le procedure di bilancio per raggiungere gli obiettivi del PSC. Tuttavia, negli stati federali e in quelli fortemente regionalizzati (Belgio, Germania, Spagna, Italia ed Austria), il ruolo finanziario dei governi regionali e di altri sottosettori delle

amministrazioni pubbliche nel processo di bilancio ha messo in evidenza la necessità, per gli Stati membri, di trovare soluzioni per garantire una disciplina duratura a tutti i livelli di governo. Per risolvere questo problema, diversi Stati membri hanno già realizzato dispositivi di coordinamento specifici tra i vari livelli di governo, concludendo quelli che potrebbero essere chiamati "patti di stabilità interni". Una caratteristica comune di questi patti è che cercano di chiarire e distribuire le responsabilità in materia di disciplina di bilancio tra i vari livelli di governo.

... pur garantendo la sostenibilità delle finanze pubbliche sul lungo termine

La disciplina di bilancio non consiste soltanto in una gestione sana delle finanze pubbliche a breve e a medio termine. Occorre anche che tali finanze siano sostenibili a lungo termine, cioè che le politiche di bilancio attuali non causino o non rischino di causare in futuro squilibri di bilancio contrari alle esigenze del PSC, a causa delle ripercussioni finanziarie dell'invecchiamento della popolazione. La sostenibilità delle finanze pubbliche presuppone anche che le spese legate all'età (pensioni, sistema sanitario) non soppiantino altre spese pubbliche essenziali, come quelle per gli investimenti e la R&S. Inoltre le generazioni future dovrebbero beneficiare di uno stock di capitale pubblico adeguato e non dovrebbero sostenere un onere finanziario eccessivo.

Le informazioni fornite nei programmi di stabilità e di convergenza dimostrano che l'invecchiamento della popolazione avrà un impatto considerevole sul bilancio. Le proiezioni relative ai prossimi quarant'anni annunciano per la maggior parte degli Stati membri un aumento della spesa pubblica compreso tra il 4% e l'8% del PIL o addirittura molto più elevato per alcuni paesi. L'invecchiamento della popolazione inizierà a pesare sulla spesa pubblica nel 2010, al momento in cui la generazione del baby-boom andrà in pensione; è tra il 2020 ed il 2035 che si dovrebbero registrare i più forti aumenti della spesa.

L'analisi dimostra che nell'ipotesi di una prosecuzione delle politiche attuali, squilibri di bilancio rischiano di apparire in numerosi Stati membri; questo rischio sarà ancora più grande se i paesi non rispettano l'obiettivo di medio termine che si sono fissati nel loro programma di stabilità o di convergenza. L'invecchiamento demografico porrà problemi di bilancio a tutti i paesi, anche a quelli che sembrano ben attrezzati per sopportare l'aumento delle spese legate all'età. Nei paesi molto indebitati (Belgio, Grecia, Italia), la sostenibilità delle finanze pubbliche dipende dal mantenimento di avanzi di bilancio consistenti per molti decenni, il che conferma la necessità di continuare a privilegiare la riduzione del debito nel lungo termine. Altri Stati membri devono far fronte alla difficoltà di dover finanziare le spese supplementari legate all'invecchiamento demografico, pur perseguendo anche gli altri obiettivi di bilancio ed in particolare mantenendo la pressione fiscale ad un livello ragionevole.

Per raccogliere questa sfida, molti paesi hanno definito strategie globali, basate su misure volte ad aumentare i tassi d'occupazione, in particolare delle donne e dei lavoratori più anziani, e a riformare i regimi di trasferimenti sensibili all'evoluzione demografica nonché sull'impegno a realizzare avanzi di bilancio duraturi, per ridurre rapidamente il livello del debito pubblico prima che l'invecchiamento della popolazione eserciti i propri effetti. Tuttavia, le riforme esaurienti ed ambiziose di alcuni Stati membri contrastano con le misure frammentarie adottate da altri paesi, i quali non riconoscono l'ampiezza del problema. In questi ultimi anni molti paesi hanno creato fondi di riserva per le pensioni per poter far fronte a queste spese future. Si tratta di una misura positiva, ma (eccetto in Irlanda) ci si può chiedere se questi fondi saranno sufficienti, tenuto conto delle risorse limitate che sono state loro finora destinate e delle incognite che esistono quanto al volume ed alla periodicità dei contributi. In linea di massima i responsabili politici dovrebbero essere più consapevoli del fatto che sono le scelte di bilancio a breve e a medio termine che determinano la capacità del loro paese di sopportare il costo finanziario dell'invecchiamento della popolazione.

Le nuove frontiere della sorveglianza e del coordinamento di bilancio: tenere conto della "qualità" della spesa pubblica...

Globalmente, la spesa pubblica è notevolmente aumentata nell'UE in questi ultimi trent'anni e nel 2001 si è attestata al 47% del PIL, benché il processo di risanamento di bilancio di Maastricht abbia permesso di farla scendere rispetto al livello del 51% del PIL registrato nel 1995. Il settore delle amministrazioni pubbliche nell'UE conserva, in media, un peso ben superiore a quello di altri paesi industrializzati ed è di 15 punti percentuali del PIL superiore a quello degli Stati Uniti. Questa media cela tuttavia disparità considerevoli tra i volumi della spesa pubblica dei vari Stati membri.

La spesa pubblica destinata dagli Stati membri dell'UE alle funzioni fondamentali dello Stato e ad altre misure volte a migliorare l'allocazione delle risorse (difesa, giustizia, istruzione, sanità, R&S, servizi economici) è rimasta notevolmente stabile durante gli ultimi trent'anni e si situa quasi allo stesso livello (tra il 14% ed il 16% del PIL) in tutti i paesi dell'UE. In compenso, la differenza di livello che esiste tra l'UE e gli Stati Uniti è dovuta principalmente al finanziamento di programmi di protezione sociale, che sono caratteristici del modello sociale europeo. Gli aumenti maggiori della spesa sociale sono stati registrati nei paesi che all'inizio degli anni '80 erano dotati di un sistema di protezione sociale meno avanzato. Per contro, i paesi che presentavano livelli di spesa elevati all'inizio degli anni '80 hanno iniziato a ridurre il volume delle risorse destinate alla previdenza sociale durante l'ultimo decennio.

Le restrizioni di bilancio più rigorose che gli Stati membri devono rispettare nell'ambito dell'UEM e gli sforzi necessari per migliorare i risultati in termini di occupazione e di crescita come previsto al vertice di Lisbona impongono di prestare ancora maggiore attenzione alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche e di imposizione fiscale. Ma le analisi internazionali sono ostacolate dall'insufficienza di dati comparabili ed aggiornati sulla classificazione funzionale della spesa pubblica. Ciò spiega per quale ragione, nonostante i progressi considerevoli già compiuti in termini di sostenibilità a lungo termine della finanza pubblica, la sorveglianza sulla qualità delle finanze pubbliche, richiesta dal Consiglio europeo, sia ancora soltanto agli inizi.

La difficoltà di porre in atto un dispositivo efficace per controllare la qualità della spesa pubblica è dovuta anche alla difficoltà di sapere ciò che si intende, in questo caso, con il termine "qualità". Una determinata ripartizione della spesa pubblica può essere considerata "di qualità" se contribuisce al raggiungimento degli obiettivi della strategia di Lisbona, la cui ambizione è trasformare l'Unione nell'economia basata sulla conoscenza più dinamica e competitiva del mondo, permettendole di beneficiare della piena occupazione, di una più grande coesione economica e sociale e della sostenibilità ambientale. Su questa base gli Stati membri possono promuovere la crescita e l'occupazione, riorientando la spesa pubblica sull'accumulo di capitale fisico ed umano e sulla R&S. Gli investimenti nel capitale umano e nelle infrastrutture possono avere effetti decisivi sulla crescita nel lungo termine ed occorrerebbe d'altra parte riflettere a modi di finanziamento innovativi, anche sotto forma di partenariati pubblico-privato. Una spesa adeguata per la previdenza sociale, unitamente ad una tassazione appropriata, può contribuire all'equità e può anche avere un impatto positivo sulla crescita e l'efficienza economica.

Sembra che gli Stati membri abbiano saputo migliorare la composizione della loro spesa pubblica pur limitando le dimensioni del settore pubblico negli anni '90. In questo contesto occorre menzionare che il bilancio UE ha integrato la spesa degli Stati membri in settori atti a promuovere la crescita quali investimenti e R&S. Prima di trarre conclusioni definitive sul livello e la composizione della spesa pubblica, è essenziale compiere un'analisi microeconomica che tenga conto degli obiettivi specifici dei programmi di spesa, della loro concezione e della loro

articolazione con altri strumenti d'azione. A tal fine occorre disporre di dati adeguati, la cui elaborazione è già stata riconosciuta come una priorità da molti Consigli europei successivi.

... e preparare l'allargamento

Negoziati d'adesione sono attualmente in corso con dodici dei tredici paesi candidati ad aderire all'UE. Le disposizioni del trattato e del diritto derivato (acquis comunitario) relative alla politica economica e di bilancio saranno applicate a questi paesi ad adesione avvenuta. La sfida sarà di riuscire ad applicare il quadro di sorveglianza di bilancio dell'UE ai nuovi Stati membri, tenendo conto della loro situazione e delle loro necessità specifiche. Alcuni paesi candidati, cioè i dieci paesi dell'Europa centrale ed orientale (PECO), devono risolvere questioni finanziarie fondamentali all'approssimarsi dell'adesione, tanto più che, contrariamente agli altri candidati, devono anche passare da un'economia dirigista ad un'economia di mercato.

Globalmente, con il loro livello relativo e la loro composizione, le entrate e le spese dei PECO sono simili a quelle dei membri attuali dell'UE, nonostante alcune differenze sensibili tra alcuni paesi e sul piano delle componenti del bilancio. Questa similitudine è tanto più notevole in quanto i PECO hanno avuto soltanto dieci anni per dotarsi di un nuovo sistema fiscale. Il fatto che le dimensioni delle amministrazioni pubbliche dei PECO sono in media superiori a quelle della maggior parte delle economie emergenti può essere spiegato soprattutto da fattori economici strutturali. Rimane tuttavia la necessità di rivedere la struttura delle entrate e delle spese, per facilitare la creazione di un ambiente propizio alla crescita, che riservi abbastanza spazio ed incentivi allo sviluppo del settore privato.

Una condizione essenziale per la sorveglianza di bilancio è l'esistenza di conti pubblici affidabili ed aggiornati. Questa condizione è risultata difficile da soddisfare per dei paesi in piena transizione verso un'economia di mercato. Sul piano istituzionale, è stato necessario creare ministeri del tesoro e rivedere completamente le procedure di contabilità e di registrazione. Sviluppare le capacità necessarie per fornire rapidamente dati affidabili con una copertura sufficiente è stato un compito lungo, peraltro non ancora ultimato, e la qualità dei dati di bilancio può essere ulteriormente migliorata. Sul piano teorico, il passaggio all'economia di mercato sposta i confini tra lo Stato ed il settore privato, il che rende più difficile l'interpretazione ed il raffronto dei conti pubblici nei PECO. Tuttavia, la maggior parte dei problemi di fondo si risolve di pari passo con la progressione verso l'economia di mercato e l'attuazione dell'acquis comunitario.

La sorveglianza di bilancio dovrà anche tenere conto del fatto che i PECO stanno subendo profondi cambiamenti strutturali ed istituzionali. Questi cambiamenti sono legati non soltanto al passaggio da un'economia dirigista ad un'economia di mercato, ma anche alla liberalizzazione che accompagnerà l'adesione all'UE, alla necessità di ammodernare le attrezzature pubbliche ed all'impegno di attuare l'acquis comunitario, con ciò che ne deriva in termini di sviluppo istituzionale. Tutti questi cambiamenti hanno conseguenze importanti per il bilancio, che devono essere prese in considerazione al momento in cui si valuta la situazione di bilancio di questi paesi. Occorre inoltre prestare la debita attenzione alle restrizioni imposte dal fatto che i PECO hanno in media livelli di produzione più fluttuanti rispetto agli attuali Stati membri dell'UE e che si tratta di piccole economie aperte, molto dipendenti dai capitali stranieri per il finanziamento del loro recupero economico.

Dal 2001, la Commissione ha attuato una nuova iniziativa denominata "Procedura preadesione di sorveglianza di bilancio" che, pur ispirandosi fortemente ai meccanismi di coordinamento e di sorveglianza delle politiche economiche dell'UE, tiene debitamente conto delle priorità dei paesi candidati. La valutazione delle posizioni di bilancio nella prospettiva dell'adesione dovrebbe dunque essere abbastanza flessibile per fronteggiare le incerte e mutevoli circostanze tipiche delle

economie in rapido cambiamento, ma anche sufficientemente rigorosa per permettere ai PECO di attrezzarsi per la grande sfida alla quale debbono far fronte.

In vista dell'adesione, i paesi candidati sono tenuti a conformarsi ai criteri di Copenaghen piuttosto che ai criteri di convergenza nominale di Maastricht. La preoccupazione primaria, in questo periodo di preadesione, deve essere quella di garantire la stabilità macroeconomica a medio termine piuttosto che raggiungere un determinato saldo di bilancio. La politica di bilancio per il medio termine deve anche tendere verso una struttura di spese ed entrate che favorisca effettivamente la crescita economica. Allo stesso tempo, l'importanza data alle riforme strutturali ed istituzionali non deve far dimenticare l'importanza di politiche di bilancio sane. La vulnerabilità dei PECO agli shock economici e i vincoli esterni ai quali sono esposti sottolineano la necessità di adottare politiche prudenti. Il livello di disavanzo adeguato può variare da un paese all'altro ed in funzione di elementi come la rapidità delle riforme strutturali, il ritmo relativo della crescita economica, il grado di convergenza reale ed il livello del debito.