

Relazione speciale

**Occorrono ulteriori
miglioramenti per
garantire un'attuazione
efficace della procedura
per i disavanzi eccessivi**



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

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

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx

Sito Internet: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2016

Print	ISBN 978-92-872-4807-7	ISSN 1831-0869	doi:10.2865/06616	QJ-AB-16-011-IT-C
PDF	ISBN 978-92-872-4810-7	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/741860	QJ-AB-16-011-IT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4815-2	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/045757	QJ-AB-16-011-IT-E

© Unione europea, 2016

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Relazione speciale

Occorrono ulteriori miglioramenti per garantire un'attuazione efficace della procedura per i disavanzi eccessivi

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

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze dei controlli di gestione e degli audit di conformità espletati dalla Corte su specifici settori di bilancio o temi di gestione. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit affinché abbiano il massimo impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello di entrate o spese in questione, dei futuri sviluppi nonché dell'interesse politico e pubblico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit IV, presieduta da Milan Martin Cvikl, membro della Corte, la quale è specializzata nell'audit riguardante entrate, ricerca e politiche interne, governance finanziaria ed economica, istituzioni e organi dell'Unione europea. L'audit è stato diretto da Milan Martin Cvikl, membro della Corte, coadiuvato da: Kathrine Henderson, capo di Gabinetto; Andreja Rován, attaché; Zacharias Kolias, direttore; Albano Martins Dias da Silva, capo incarico; Giuseppe Diana, Marko Mrkalj, Maria Isabel Quintela, Marion Schiefele, Duarte Semedo Leite e Stefano Sturaro, auditor; Thomas Everett e Marek Riha, assistenza linguistica.



Da sinistra a destra: G. Diana, M. Schiefele, A. Rován, A. Martins Dias da Silva, Z. Kolias, M.M. Cvikl, S. Sturaro, M.I. Quintela, K. Henderson, T. Everett.

Paragrafi

Abbreviazioni e acronimi

Glossario

I-IX Sintesi

01-25 Introduzione

01-04 Considerazioni sulle politiche di governance economica e di bilancio nell'UE

05-25 La procedura per i disavanzi eccessivi (PDE): preservare la solidità delle finanze pubbliche

07-17 Il processo decisionale ai fini della PDE: garantire la qualità dei dati, valutare la situazione, avviare una PDE

18-24 Azione correttiva: rendicontazione da parte degli Stati membri, monitoraggio e sorveglianza da parte della Commissione

25 Esito della PDE

26-31 Estensione, obiettivi e approccio dell'audit

26-29 Estensione e obiettivi dell'audit

30-31 Approccio

32-127 Osservazioni

32-84 Il processo decisionale ai fini della PDE: occorrono miglioramenti per rafforzare la base della PDE e accrescere il grado di obiettività delle valutazioni

32-62 Vi è un quadro adeguato per le decisioni, ma è necessaria una maggiore chiarezza

63-84 Le valutazioni della qualità dei dati e le analisi economiche mancano di trasparenza; le analisi sono state effettuate secondo le regole, ma erano incentrate più sul disavanzo pubblico che sul debito pubblico

85-112	Azioni correttive e di sorveglianza nel quadro della PDE: relazioni presentate degli Stati membri, monitoraggio e sorveglianza effettuati dalla Commissione
85-87	Le relazioni degli Stati membri sulle misure correttive potrebbero essere migliorate
88-112	Il monitoraggio e la sorveglianza effettuati dalla Commissione sono soggetti a norme sempre più complesse, mancano di trasparenza e forniscono una valutazione limitata dell'effetto delle riforme strutturali
113-127	Esito della PDE
113-127	Le riforme della PDE hanno introdotto strumenti per il potenziamento della disciplina di bilancio, ma la PDE non si è rivelata pienamente efficace come meccanismo correttivo
128-149	Conclusioni e raccomandazioni
130-139	Eurostat
130-131	Esame dei dati
132	Valutazione dei sistemi di controllo
133-135	«Visite di dialogo» e verifica diretta
136	Punti d'azione
137	Orientamenti
138-139	Esito
140-149	DG Affari economici e finanziari
140-141	Trasparenza
142-143	Criterio del debito
144-145	Riforme strutturali
146-147	Rendicontazione
148-149	Sanzioni

Allegato I	—	Normativa relativa alla procedura per i disavanzi eccessivi
Allegato II	—	Esempi di informazioni obbligatorie mancanti nella documentazione dei sei Stati membri esaminati
Allegato III	—	Esempi di carenze di classificazione nella documentazione dei sei Stati membri esaminati
Allegato IV	—	Esempi di punti d'azione con potenziale impatto sui dati relativi al disavanzo e al debito
Allegato V	—	Tasso di crescita annuo del PIL nominale
Allegato VI	—	Rispetto degli obiettivi nominali e strutturali stabiliti dalle raccomandazioni nell'ambito della PDE e proroghe dei termini ultimi della PDE
Allegato VII	—	Differenze tra le raccomandazioni della Commissione e quelle del Consiglio
Allegato VIII	—	Attuazione delle riforme strutturali programmate

Risposte della Commissione

AMECO: Banca dati macroeconomica della Commissione europea

BCE: Banca centrale europea

CEF: Comitato economico e finanziario

DG Migrazione e affari interni: Direzione generale della Migrazione e degli affari interni

DG Affari economici e finanziari: Direzione generale degli Affari economici e finanziari

Ecofin: Consiglio «Economia e finanza»

Eurostat: Ufficio statistico dell'Unione europea

OMT: Obiettivo di bilancio a medio termine

PDE: Procedura per i disavanzi eccessivi

PEE: Previsioni economiche europee

PIL: Prodotto interno lordo

PPE: Programma di partenariato economico

PSC: Patto di stabilità e crescita

PSCo: Programma di stabilità o convergenza

RAC: Raccomandazione autonoma della Commissione

SEC: Sistema europeo dei conti

SFP: Statistiche di finanza pubblica

TFUE: Trattato sul funzionamento dell'Unione europea

UEM: Unione economica e monetaria

VDM: «Visita di dialogo a monte»

VDO: «Visita di dialogo ordinaria»

Aggiustamento stock/flussi: L'aggiustamento stock/flussi (noto anche come «raccordo disavanzo-debito») garantisce la coerenza tra l'indebitamento netto (flusso) e la variazione dell'entità (stock) del debito lordo. Comprende il cumulo delle attività finanziarie, le variazioni del valore del debito denominato in valuta estera e le rimanenti rettifiche statistiche.

Amministrazioni pubbliche: Il SEC 95 definisce il settore «amministrazioni pubbliche» come «tutte le unità istituzionali che agiscono da produttori di altri beni e servizi non destinabili alla vendita [...] la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori e/o tutte le unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese».

Detto settore è composto da quattro sotto-settori:

- amministrazioni centrali: «tutti gli organi amministrativi dello Stato e gli altri enti centrali» le cui competenze si estendono alla totalità del territorio economico di un paese, esclusi gli enti centrali di previdenza e assistenza sociale;
- amministrazioni di Stati federati: unità istituzionali che esercitano alcune delle funzioni amministrative ad un livello inferiore a quello delle amministrazioni centrali e superiore a quello delle amministrazioni locali, esclusi gli enti di previdenza e assistenza sociale;
- amministrazioni locali: tutti i tipi di amministrazioni pubbliche la cui competenza si estende a una parte soltanto del territorio economico, ad eccezione degli enti locali di previdenza e assistenza sociale;
- enti di previdenza e assistenza sociale: unità istituzionali centrali, di Stati federati e locali, la cui attività principale consiste nell'erogare prestazioni sociali.

Codice di condotta: Documento d'indirizzo contenente linee guida per l'attuazione del patto di stabilità e crescita e sul formato e il contenuto dei programmi di stabilità e convergenza.

Comitato economico e finanziario (CEF): In precedenza denominato «comitato monetario», il CEF è oggi un comitato del Consiglio dell'Unione europea, istituito dall'articolo 134 del TFUE. Il suo compito principale è quello di preparare e dibattere le decisioni del Consiglio Ecofin relative a questioni economiche e finanziarie.

Componente ciclica del saldo di bilancio: La parte della variazione del saldo di bilancio che deriva automaticamente dagli elementi ciclici dell'economia, a causa della reazione delle entrate e delle spese pubbliche alle variazioni dello scarto dal PIL potenziale (*output gap*). Cfr. *Saldo strutturale (di bilancio)*.

Conti pubblici: Stati finanziari delle amministrazioni pubbliche (provenienti da dipartimenti, agenzie ed eventuali imprese pubbliche classificate come appartenenti alle amministrazioni pubbliche). Registrano le entrate e le spese dello Stato e costituiscono la fonte principale per la compilazione di dati ai fini della PDE.

Dati effettivi: Dati storici (non programmati/previsti).

Dati primari/a monte: Dati raccolti da un istituto nazionale di statistica (ad esempio, provenienti da registri amministrativi, indagini, censimenti) ai fini della compilazione di aggregati (quali le operazioni nell'ambito della PDE). Costituiscono un esempio di dati primari i conti pubblici dei vari dipartimenti, agenzie ecc. della pubblica amministrazione.

Debito pubblico: Il debito lordo complessivo al valore nominale in essere alla fine dell'esercizio e consolidato tra e nei settori che compongono il settore «amministrazioni pubbliche» di cui al SEC 95. Comprende biglietti, monete e depositi, titoli diversi dalle azioni (esclusi gli strumenti finanziari derivati) e prestiti («debito di Maastricht»).

Debito pubblico: Cfr. debito delle *Amministrazioni pubbliche*.

Disavanzo pubblico: Il livello di indebitamento netto, quale definito nel SEC 95/SEC 2010, con alcuni aggiustamenti.

Effetto valanga: Effetto di accumulo o decremento del debito pubblico dovuto alla differenza positiva o negativa tra il tasso di interesse pagato sul debito pubblico e il tasso di crescita dell'economia nazionale, in un processo che si autoalimenta.

Inventario PDE di fonti e metodi: Descrizione delle procedure (metodi) e delle statistiche di base (fonti) utilizzate da uno Stato membro per elaborare stime per le notifiche effettuate nel quadro della PDE. Comprende «tavole di concordanza» che mostrano la corrispondenza tra le voci della contabilità pubblica e le rubriche del SEC, nonché un elenco delle entità facenti parte delle amministrazioni pubbliche, classificate per sotto-settore e branca di attività.

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

Notifiche PDE e relativi questionari

Notifiche PDE

Due volte l'anno, gli Stati membri trasmettono i dati relativi al disavanzo e al debito pubblici sotto forma di notifiche comprendenti quattro gruppi di tabelle informative, per tutti i livelli della pubblica amministrazione, sui livelli di avanzo/disavanzo e di indebitamento pubblici, sugli aggiustamenti apportati al saldo operativo dei conti pubblici per ottenere l'avanzo/il disavanzo, sui fattori che contribuiscono al livello del debito e su altri dati obbligatori.

Questionari

Insieme di tabelle contenenti informazioni standard sulle revisioni, gli aggiustamenti, le operazioni finanziarie e l'applicazione delle decisioni Eurostat.

Obiettivo di bilancio a medio termine (OMT): Secondo la riforma del patto di stabilità e crescita, i programmi di stabilità e convergenza presentano un obiettivo a medio termine per la situazione di bilancio. L'OMT è specifico per paese, al fine di tener conto della diversità delle situazioni e degli sviluppi economici e di bilancio, nonché dei rischi di bilancio per la sostenibilità delle finanze pubbliche, ed è definito in termini strutturali. Cfr. anche *Saldo strutturale (di bilancio)*.

Output gap (scarto dal PIL potenziale): Differenza tra la produzione effettiva e la produzione potenziale stimata in un dato momento. Cfr. anche *Componente ciclica del saldo di bilancio*.

Patto di stabilità e crescita (PSC): Approvato nel 1997 e oggetto di riforma nel 2005 e nel 2011, il PSC chiarisce le disposizioni del trattato di Maastricht in ambito di sorveglianza delle politiche di bilancio degli Stati membri e di monitoraggio dei disavanzi di bilancio nel corso della terza fase dell'unione economica e monetaria. Il PSC è costituito da due regolamenti del Consiglio, recanti le disposizioni giuridicamente vincolanti che devono essere seguite dalle istituzioni europee e dagli Stati membri, nonché da due risoluzioni del Consiglio europeo di Amsterdam (giugno 1997).

PIL potenziale: Il livello di PIL reale in un determinato anno che è coerente con un tasso di inflazione stabile. Se la produzione effettiva supera il suo livello potenziale, interverranno vincoli di capacità e aumenteranno le pressioni inflazionistiche. Se la produzione scende al di sotto del livello potenziale, le risorse rimangono inattive e le pressioni inflazionistiche si riducono. Cfr. anche *Output gap*.

Programmi di convergenza: Strategie di bilancio e monetarie a medio termine presentate dagli Stati membri che non hanno ancora adottato l'euro. Sono aggiornate annualmente in conformità alle disposizioni del patto di stabilità e crescita. Cfr. anche *Programmi di stabilità*.

Programmi di stabilità: Strategie di bilancio a medio termine presentate dagli Stati membri che hanno adottato l'euro. Sono aggiornate annualmente in conformità alle disposizioni del patto di stabilità e crescita. Cfr. anche *Programmi di convergenza*.

Qualità dei dati: Per qualità dei dati si intende la conformità degli stessi alle norme contabili, nonché la loro completezza, affidabilità, tempestività e coerenza (articolo 8, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 479/2009 del Consiglio).

Risanamento di bilancio: Miglioramento del saldo di bilancio mediante misure di politica fiscale discrezionale, specificate in base all'importo del miglioramento o al periodo in cui il miglioramento viene sostenuto.

Saldo di bilancio: La differenza tra entrate e spese pubbliche totali in un determinato anno: un saldo positivo denota un avanzo di bilancio e un saldo negativo denota un disavanzo. Per il monitoraggio delle situazioni di bilancio degli Stati membri, l'UE utilizza gli aggregati delle amministrazioni pubbliche. Cfr. anche *Saldo strutturale (di bilancio)*, *Saldo primario (di bilancio)*.

Saldo operativo: Differenza tra entrate e spese nei conti pubblici.

Saldo primario (di bilancio): Saldo di bilancio al netto dei pagamenti per interessi sul debito delle amministrazioni pubbliche.

Saldo strutturale (di bilancio): Saldo di bilancio effettivo al netto della componente ciclica e di misure una tantum e altre misure temporanee. Il saldo strutturale fornisce una misura della tendenza di fondo del saldo di bilancio.

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

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

Semestre europeo: Il ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche, che ha luogo nel corso dei primi sei mesi dell'anno. La Commissione effettua un'analisi dettagliata dei programmi degli Stati membri in tema di politiche economiche e strutturali, mentre il Consiglio europeo e il Consiglio dei ministri forniscono consulenza politica prima che gli Stati membri finalizzino i rispettivi progetti di bilancio.

Sforzo di bilancio dal basso verso l'alto: Quantificazione dell'impatto delle misure correttive sul bilancio, espresso in termini di impatto aggregato delle singole misure. Cfr. *Sforzo di bilancio dall'alto verso il basso*.

Sforzo di bilancio dall'alto verso il basso: Quantificazione dell'impatto delle politiche governative sul bilancio, ottenuta tenendo conto della variazione complessiva del saldo strutturale. Può differire dalla quantificazione dello sforzo di bilancio dal basso verso l'alto a causa dell'incompleta copertura di quest'ultimo, di effetti economici di secondo ordine o di contraddittorietà dell'ipotesi di politiche invariate.

Società finanziarie/non finanziarie

Settore delle società finanziarie (SEC 95, paragrafo 2.32)

Comprende tutte le società e quasi-società la cui funzione principale consiste nel fornire servizi di intermediazione finanziaria (intermediari finanziari) e/o nell'esercitare attività finanziarie ausiliarie (ausiliari finanziari).

Settore delle società non finanziarie (SEC 95, paragrafo 2.21)

È costituito da unità istituzionali le cui operazioni finanziarie e di distribuzione si distinguono da quelle dei loro proprietari e che agiscono da produttori di mercato la cui principale attività è la produzione di beni e servizi non finanziari.

Statistiche di finanza pubblica: I dati sulle attività economiche delle amministrazioni pubbliche, comprese le entrate pubbliche, le spese, il disavanzo, le operazioni in attività e passività, gli altri flussi economici e i conti patrimoniali. Le statistiche europee sulle finanze pubbliche sono prodotte in conformità al SEC e seguendo l'interpretazione e le indicazioni ulteriori di Eurostat.

«Visita di dialogo»: Visita effettuata da Eurostat in uno Stato membro per analizzare i dati effettivi trasmessi da quest'ultimo e riesaminare tutti gli aspetti pertinenti dei dati ai fini della PDE. Le visite negli Stati membri si effettuano almeno ogni due anni. LA DG Affari economici e finanziari e la BCE svolgono il ruolo di osservatori.

Dal 2011 al 2013 Eurostat ha effettuato visite di dialogo «ordinarie» e visite di dialogo «a monte», queste ultime volte a valutare la gestione e il controllo dei flussi di dati a monte sulle finanze pubbliche/sui sistemi. Tali verifiche sono ora incluse nella visite di dialogo ordinarie.

Visita metodologica: Visita di monitoraggio e verifica straordinaria svolta da Eurostat presso uno Stato membro in cui sono stati chiaramente identificati rischi o problemi significativi riguardo alla qualità dei dati.

I

Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea sancisce, quale principio di base della politica di bilancio, che gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi. Di conseguenza, in caso di superamento dei valori di riferimento per il disavanzo e il debito, nei confronti dello Stato membro interessato può essere avviato un meccanismo correttivo. Tale meccanismo, la procedura per i disavanzi eccessivi, costituisce un elemento chiave del quadro di governance economica dell'Unione europea (UE).

II

Il ruolo della Commissione nell'attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi è quello di verificare la qualità dei dati notificati da ciascuno Stato membro, di valutare se siano state oltrepassate, o rischiano di essere oltrepassate, le soglie di riferimento, e su questa base formulare pareri e raccomandazioni affinché il Consiglio agisca di conseguenza. Spetta poi al Consiglio decidere, secondo le disposizioni del trattato, se adottare o no le raccomandazioni della Commissione.

III

Agli Stati membri oggetto di una procedura per i disavanzi eccessivi sono rivolte raccomandazioni per rimediare alla situazione, indicanti un termine ultimo entro il quale correggere la situazione, un «sentiero di correzione» e uno sforzo di bilancio annuo da realizzare. La Commissione effettua un monitoraggio sull'attuazione, da parte degli Stati membri, delle misure correttive e comunica le proprie constatazioni al Consiglio. Il Consiglio, sulla base di proposte della Commissione, prende come opportuno ulteriori provvedimenti (revoca della procedura, proroga del termine ultimo, definizione di nuovi valori-obiettivo o imposizione di sanzioni).

IV

La Corte ha esaminato l'attuazione, da parte della Commissione, della procedura per i disavanzi eccessivi tra il 2008 e il 2015, concentrandosi su sei Stati membri. Sono state prese in esame la valutazione, operata dalla Commissione, della qualità dei dati forniti dagli Stati membri sulla PDE, nonché la qualità dei dati e dei modelli di previsione della stessa Commissione, e si è verificato se le valutazioni operate dalla Commissione fossero allineate alle decisioni del Consiglio di avviare una procedura. Infine, è stato preso in esame il modo in cui la Commissione ha monitorato le misure correttive adottate dagli Stati membri nel quadro di una procedura per disavanzo eccessivo.

V

La Corte ha constatato che, sebbene esistano orientamenti e procedure dettagliate per la maggior parte delle attività di raccolta e analisi dei dati spettanti alla Commissione e per la valutazione, operata da quest'ultima, del rispetto delle norme sulla disciplina di bilancio, vi sono problemi nell'attuazione di tali compiti. Ciò è da imputare al fatto che la Commissione non ha usato appieno i propri poteri per far rispettare l'obbligo di fornire dati completi e per far rispettare le raccomandazioni in materia di azioni correttive, nonché al fatto che, a volte, non è riuscita a fornire riscontri adeguati sulle relazioni degli Stati membri: inoltre, le risorse dedicate all'analisi e alla comunicazione di dati essenziali sono state insufficienti e la tenuta della documentazione è stata inadeguata.

VI

Una questione correlata è quella della trasparenza: nonostante i miglioramenti registrati negli ultimi anni, troppe informazioni sulle ipotesi e i parametri della Commissione relativi ai dati, nonché sulla sua interpretazione dei concetti chiave, rimangono ancora in genere non disponibili. Inoltre, anche negli ambiti i cui la Commissione ha definito chiare regole interne, può sempre decidere di discostarsi dalla procedura stabilita, il che solleva dubbi circa l'attendibilità complessiva delle sue valutazioni.

VII

Nell'ambito del monitoraggio delle riforme strutturali, aspetto delle azioni correttive che la Commissione ha recentemente definito essenziale per il superamento di una situazione di disavanzo eccessivo, vi sono indizi che l'azione della Commissione non sia sufficientemente approfondita, ma si concentri essenzialmente sugli aspetti normativi piuttosto che sull'effettiva attuazione delle riforme. La procedura per i disavanzi eccessivi continua a porre un accento troppo grande sul criterio del disavanzo piuttosto che su quello del debito.

VIII

In conclusione, la Corte ritiene che gli sforzi compiuti dalla Commissione nel corso degli anni per adattare e razionalizzare la procedura per i disavanzi eccessivi, in risposta a sviluppi nell'UE, rappresentino un segnale molto positivo. La base giuridica è solida ed è in genere sostenuta da chiare norme interne e linee guida. Ciò che è mancato è la coerenza e la trasparenza nell'applicazione di tali norme: la Commissione non registra adeguatamente le proprie ipotesi di base, né condivide gli esiti della propria sorveglianza a beneficio di tutti gli Stati membri. In dichiarazioni recenti, la Commissione ha riconosciuto tali carenze e ha affermato di essere pronta ad apportare i necessari miglioramenti.

IX

Le conclusioni generali della Corte sono illustrate in dettaglio in calce alla relazione. La Corte ha altresì elaborato una serie di raccomandazioni specifiche rivolte alla Commissione, riassunte qui di seguito.

Raccomandazioni della Corte

- a) Per quanto concerne la raccolta e l'analisi dei dati, settore di competenza di Eurostat, la Commissione dovrebbe:
 - i) migliorare le procedure di valutazione della qualità e documentare meglio il proprio lavoro;
 - ii) valutare i sistemi di controllo degli Stati membri;
 - iii) adottare misure atte a migliorare l'efficacia delle proprie verifiche in loco;
 - iv) utilizzare appieno i poteri di cui dispone per far sì che gli Stati membri attuino i punti d'azione di follow-up;
 - v) rendere massima la trasparenza, rendendo pubblici tutti i pareri e gli orientamenti per gli Stati membri;
 - vi) documentare meglio le proprie procedure interne ed i criteri per apporre riserve o apportare modifiche ai dati.

- b) Per quanto riguarda le valutazioni della situazione degli Stati membri che portano all'elaborazione di raccomandazioni nel quadro della PDE (compito della DG Affari economici e finanziari), la Commissione dovrebbe:
- i) migliorare la trasparenza utilizzando definizioni chiare, rivelando tutti i dati di calcolo e valutazione, e promuovendo il coinvolgimento dei consigli nazionali per le finanze pubbliche al fine di confermare i dati nazionali usati nelle proprie analisi;
 - ii) concentrarsi attivamente sulla riduzione del debito, specialmente negli Stati membri pesantemente indebitati;
 - iii) rafforzare il proprio monitoraggio dell'attuazione delle riforme strutturali concordate, anche facendo pieno uso dei propri poteri per far sì che gli Stati membri rispettino gli impegni presi.
 - iv) far rispettare in modo più rigoroso le norme in materia di rendicontazione da parte degli Stati membri;
 - v) sfruttare la possibilità, ove opportuno, di raccomandare al Consiglio l'adozione di provvedimenti più severi e l'imposizione di sanzioni.

Considerazioni sulle politiche di governance economica e di bilancio nell'UE

01

Il trattato sull'Unione europea, noto anche come trattato di Maastricht, entrato in vigore il 1° novembre 1993, ha stabilito i principi dell'unione economica e monetaria (UEM) e ha condotto alla fine all'euro quale moneta comune di 19 dei 28 Stati membri. Il corretto funzionamento dell'UEM ha reso necessaria l'introduzione di un meccanismo per salvaguardare la solidità delle finanze pubbliche e ridurre il rischio di ricadute derivanti da politiche di bilancio inopportune degli Stati membri. Tale meccanismo comprende due componenti, una preventiva e l'altra correttiva. La componente preventiva mira a garantire politiche di bilancio sane a medio termine e ad evitare situazioni di disavanzo eccessivo¹. La componente correttiva viene impiegata per situazioni di disavanzo eccessivo ed è nota come procedura per i disavanzi eccessivi (PDE). Gli Stati membri che superano il tetto massimo fissato per il disavanzo di bilancio (3 % del PIL) o quello fissato per il debito (60 % del PIL) possono essere oggetto di una PDE.

02

La principale base giuridica per la PDE è costituita dall'articolo 126 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e dal protocollo n. 12 allegato allo stesso. Tali norme specificano le diverse fasi della procedura e le soglie di riferimento. Sono integrate da disposizioni di diritto derivato: il patto di stabilità e crescita (PSC), introdotto nel 1997 e recante precisazioni operative sui presupposti per l'avvio di una PDE.

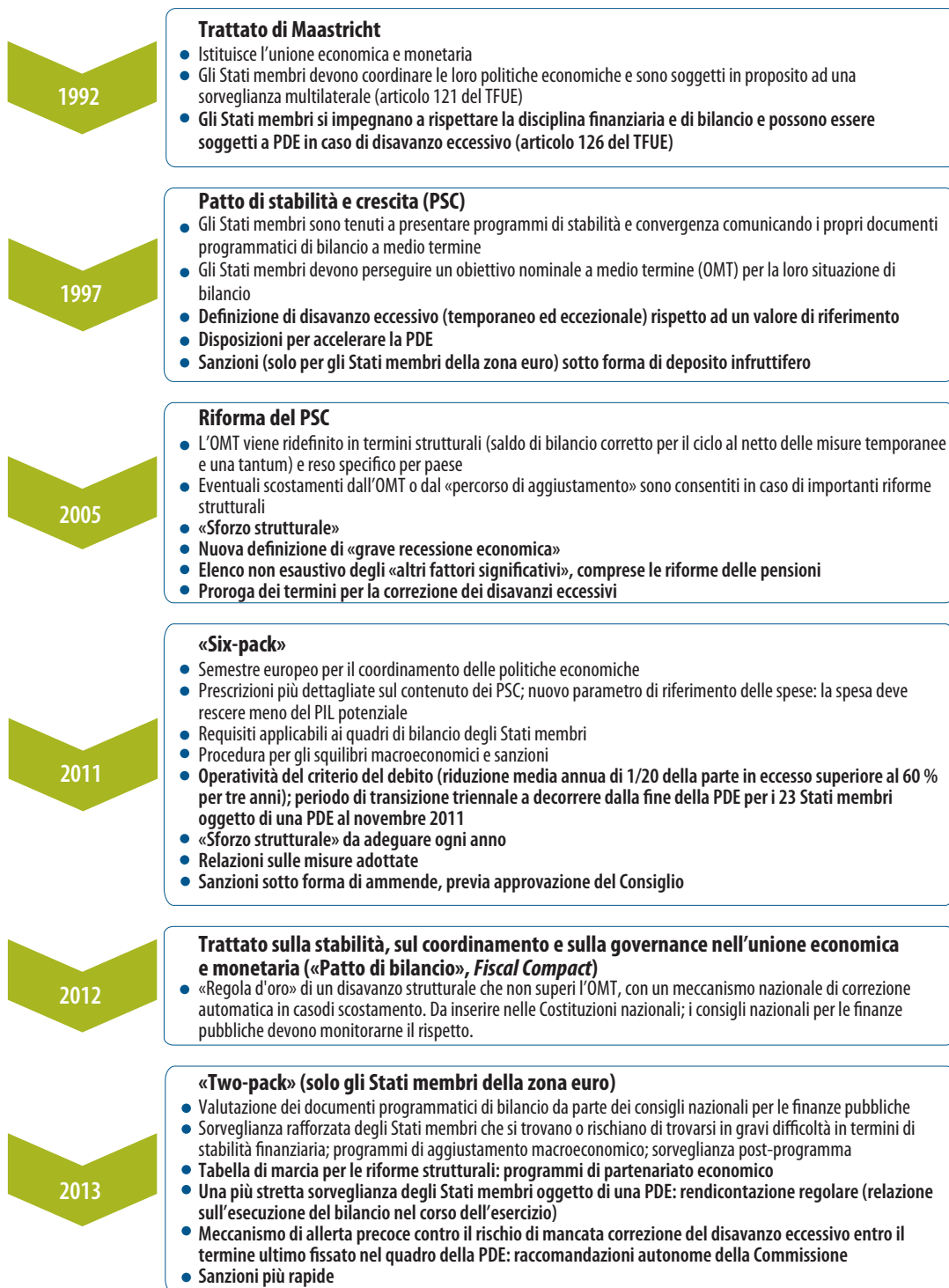
03

La PDE è stata oggetto di varie riforme (nel 2005, nel 2011 e nel 2013) volte a migliorarne l'attuazione tramite l'inasprimento degli obblighi di notifica e delle sanzioni e l'introduzione della flessibilità necessaria per adattarla a un contesto economico in evoluzione. La **figura 1** fornisce una sintesi dell'evoluzione della politica di governance economica e di bilancio dell'Unione europea; le misure relative alla PDE sono evidenziate in grassetto. L'**allegato I** contiene un elenco cronologico degli strumenti giuridici dell'UE maggiormente rilevanti per la PDE.

1 Una situazione di disavanzo eccessivo si verifica allorché il disavanzo pubblico o il debito pubblico di uno Stato (o entrambi) superano i rispettivi valori di riferimento.

Figura 1

Evoluzione della politica di governance economica e di bilancio dell'UE



Nota: le misure relative alla PDE sono evidenziate in grassetto.

Fonte: Corte dei conti europea.

04

Più recentemente, il 21 ottobre 2015, la Commissione ha adottato una comunicazione² sulle tappe «verso il completamento dell'unione economica e monetaria» ai fini dell'attuazione della «relazione dei cinque presidenti»³. La comunicazione e le proposte che la corredano mirano far avanzare il processo di approfondimento dell'UEM e a rafforzare la competitività. Il pacchetto di misure comprende strumenti di governance economica migliorati, ivi inclusa la creazione di comitati nazionali per la competitività e di un comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche. La Commissione ha indicato che le misure proposte sono ambiziose e pragmatiche allo stesso tempo e richiederanno un'azione concertata da parte di tutti gli attori coinvolti.

La procedura per i disavanzi eccessivi (PDE): preservare la solidità delle finanze pubbliche

05

Le principali parti coinvolte in una PDE sono lo Stato membro interessato, la Commissione (DG Affari economici e finanziari ed Eurostat) ed il Consiglio.

- i) Lo Stato membro deve: a) trasmettere i dati statistici a Eurostat due volte l'anno (entro il 1° aprile e entro il 1° ottobre); b) correggere il disavanzo eccessivo entro il termine stabilito dal Consiglio; c) realizzare lo sforzo di bilancio richiesto nella rispettiva raccomandazione PDE; d) riferire sulle misure adottate.
- ii) Ad Eurostat spetta valutare la qualità sia dei dati effettivi trasmessi dagli Stati membri sia dei conti pubblici settoriali sottostanti.
- iii) Alla DG Affari economici e finanziari spetta valutare se lo Stato membro in questione rispetti le soglie massime di debito e disavanzo e monitorare le azioni da esso intraprese per correggere la situazione di disavanzo eccessivo.
- iv) Il Consiglio, su proposta della Commissione, decide di avviare, far passare alla fase successiva o far cessare la PDE.

06

La **figura 2** mostra le modalità di collaborazione e interazione tra le parti nelle diverse fasi della PDE.

- 2 «Tappe verso il completamento dell'unione economica e monetaria», COM(2015) 600 *final* del 21 ottobre 2015.
- 3 «Completare l'unione economica e monetaria dell'Europa», relazione di Jean-Claude Juncker, in stretta collaborazione con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi e Martin Schulz, 22 giugno 2015.

Figura 2

Veduta d'insieme della PDE

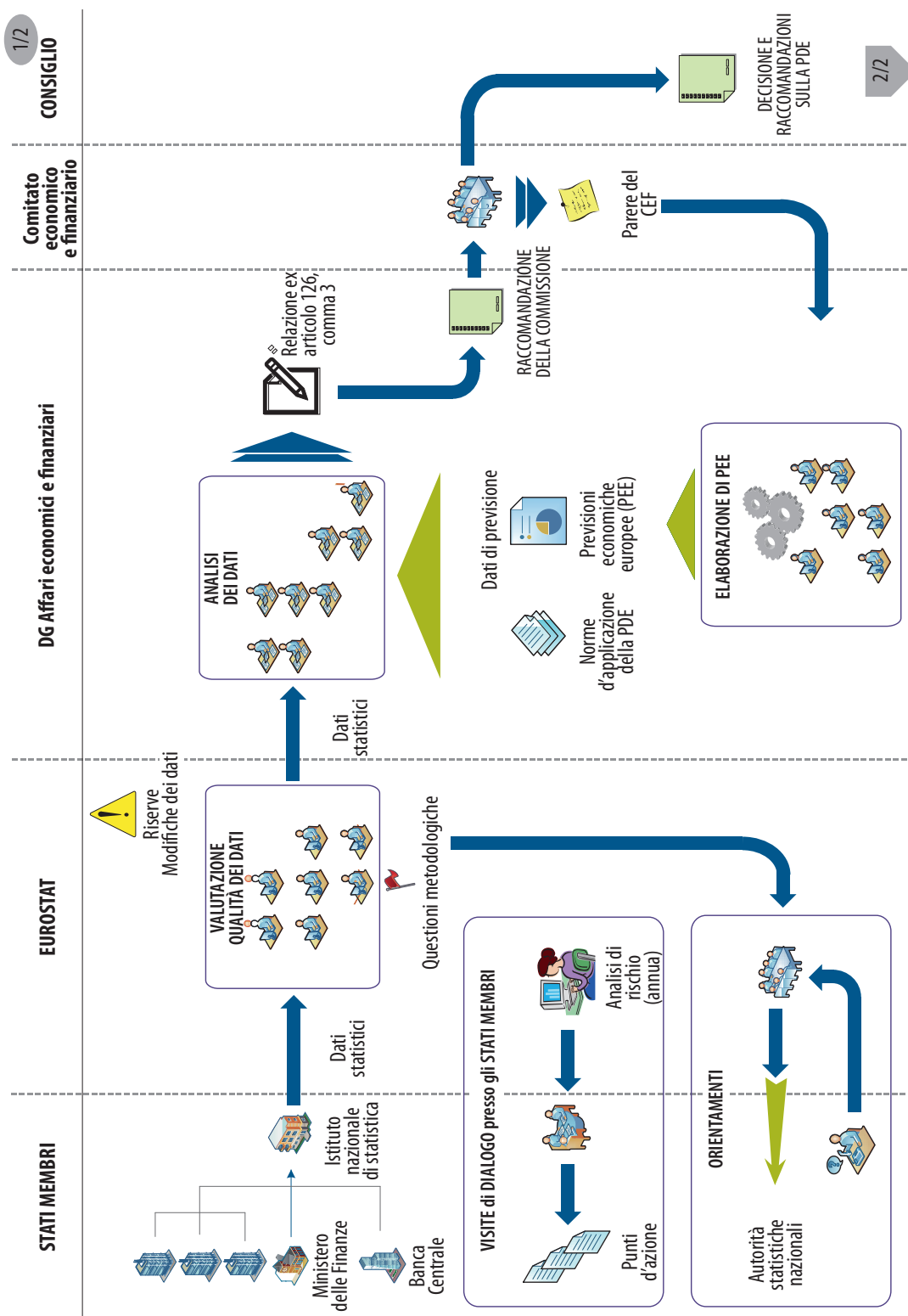
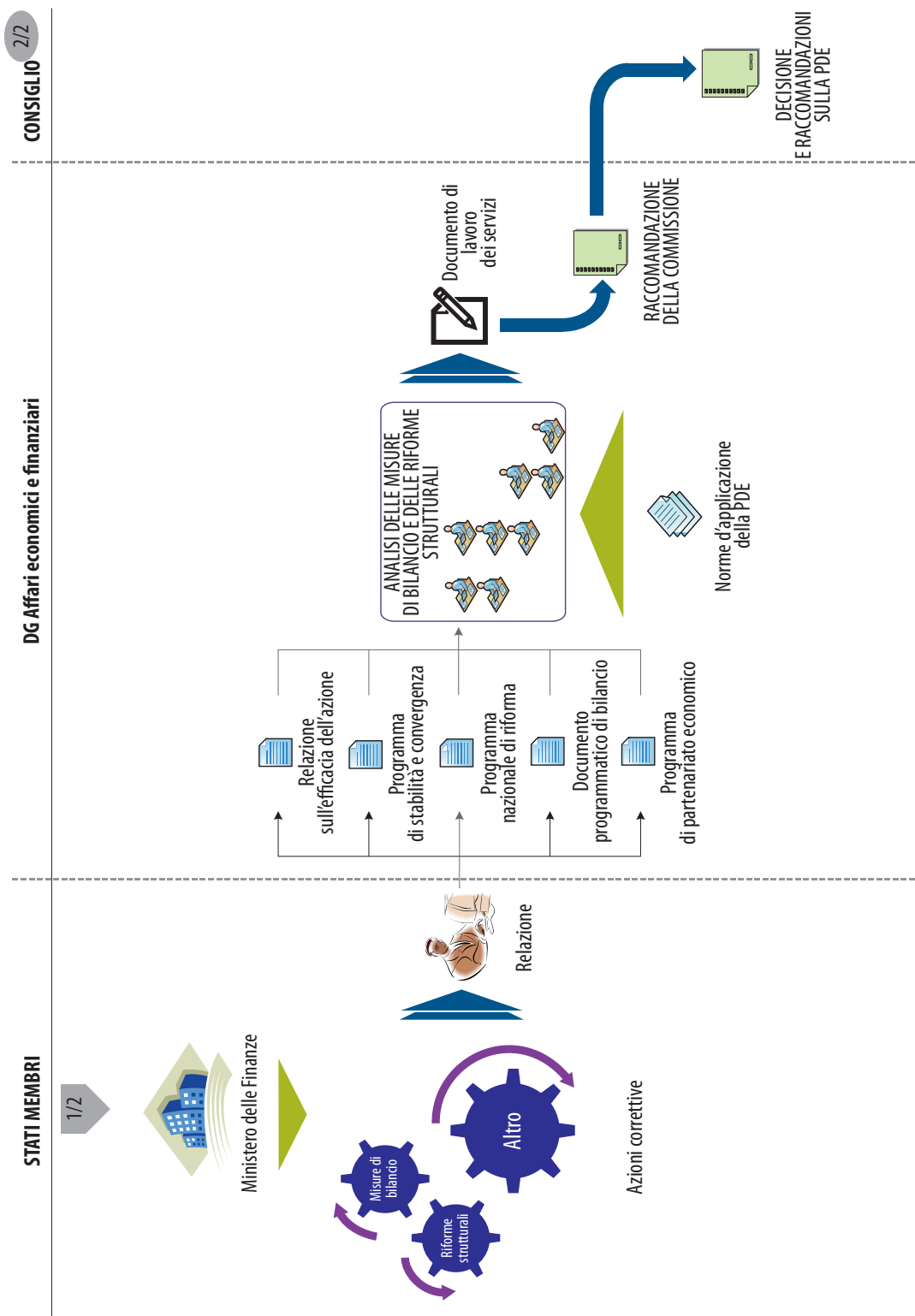


Figura 2



Fonte: Corte dei conti europea.

Il processo decisionale ai fini della PDE: garantire la qualità dei dati, valutare la situazione, avviare una PDE

07

Di seguito vengono esaminate le fasi successive del processo decisionale.

Garantire la qualità dei dati utilizzati per calcolare il livello del disavanzo e del debito

08

Gli Stati membri sono tenuti a compilare i dati ai fini della PDE conformemente al sistema europeo dei conti (SEC)⁴ e al manuale sul disavanzo e sul debito pubblici, nonché in base alle decisioni e alle note orientative di Eurostat. Questi dati, riportati in tabelle «di notifica» standardizzate e nei relativi questionari, sono trasmessi a Eurostat insieme ad altri dati relativi a statistiche di finanza pubblica (SFP) e a un inventario delle fonti e dei metodi.

09

Ciascuno Stato membro decide la modalità di compilazione dei dati relativi alla PDE. L'istituto nazionale di statistica (INS) assume un ruolo guida⁵ ed è responsabile della compilazione dei dati effettivi⁶, mentre i dati previsionali⁷ sono elaborati dal ministero delle Finanze. Tuttavia, il ministero delle Finanze, altri servizi del settore delle amministrazioni pubbliche e la Banca centrale forniscono in genere anche i dati primari e, in alcuni casi, sono congiuntamente responsabili del processo di compilazione. L'INS integra le proprie stime con dati provenienti da altre fonti (rendiconti finanziari di entità pubbliche, inchieste congiunturali ecc.).

10

Eurostat esamina e valuta sia la qualità dei dati effettivi trasmessi dagli Stati membri che quella dei corrispondenti conti del settore «amministrazioni pubbliche». La qualità dei dati presuppone il rispetto delle norme contabili (SEC e manuale sul disavanzo e sul debito pubblici), la completezza, l'attendibilità, la tempestività e la coerenza. La valutazione si concentra sui settori specificati negli inventari ai fini della PDE («inventari PDE»), quali la delimitazione della popolazione del settore «amministrazioni pubbliche» (compresi i controlli di completezza sulla copertura di tutte le unità pubbliche), la classificazione di specifiche operazioni delle pubbliche amministrazioni, le passività e la registrazione per competenza delle operazioni⁸.

- 4 In precedenza il SEC 95, oggi il SEC 2010.
- 5 Eccetto in Belgio, dove tale ruolo è svolto dalla banca centrale.
- 6 Il termine «dati effettivi» designa i dati storici. Nella notifica PDE per un dato anno n , i dati effettivi devono essere presentati per gli anni $n-1$, $n-2$, $n-3$ ed $n-4$.
- 7 I dati previsionali riferiti a un dato anno n corrispondono alle previsioni per quell'anno.
- 8 I flussi sono registrati in base al principio della competenza, ossia «allorché un valore economico è creato, trasformato o eliminato o allorché crediti e obbligazioni insorgono, sono trasformati o vengono estinti» (cfr. SEC 95, paragrafo 1.57).

11

Eurostat effettua anche «visite di dialogo» presso gli Stati membri per verificare e valutare i dati PDE e i processi di rendicontazione, nonché il rispetto delle norme contabili. Qualora identifichi rischi significativi o problemi relativi alla qualità dei dati, Eurostat può effettuare «visite metodologiche» (ad oggi è stata svolta un'unica visita di questo tipo, in Grecia)⁹.

12

Dopo aver svolto la propria valutazione della qualità, Eurostat inoltra i dati alla DG Affari economici e finanziari, ai fini di un'analisi economica. Tuttavia, qualora vi siano elementi comprovanti che i dati trasmessi da uno Stato membro non rispettano le norme contabili, Eurostat può esprimere una riserva circa la qualità dei dati effettivi¹⁰ o apportare modifiche¹¹. Può inoltre avviare un'indagine sulla manipolazione delle statistiche. In tali casi, si potranno imporre sanzioni pecuniarie fino ad un massimo dello 0,2 % del PIL¹².

Valutazione della situazione

13

LA DG Affari economici e finanziari analizza i dati effettivi dello Stato membro in questione forniti da Eurostat e le proprie previsioni economiche europee elaborate nel quadro del semestre europeo¹³, al fine di monitorare l'evoluzione del disavanzo e del debito e valutare i piani dello Stato membro per la convergenza verso le soglie di riferimento. I dati sono analizzati in base a un quadro di norme e orientamenti. LA DG Affari economici e finanziari mantiene contatti regolari con gli Stati membri durante tutto questo processo per ottenere informazioni sugli sviluppi locali.

14

L'obiettivo dell'analisi è di:

- i) valutare se uno Stato membro abbia violato i criteri del disavanzo e/o del debito. A tal fine, si tiene conto di eventuali circostanze specifiche (grave flessione dell'economia, recenti tendenze e previsioni per gli indicatori, revisioni della produzione potenziale ecc.);
- ii) qualora venga rilevata in uno Stato membro una violazione del criterio del disavanzo o del debito, preparare la relazione di cui all'articolo 126, paragrafo 3, ai fini della quale si prendono in considerazione in maniera dettagliata una serie di circostanze aggravanti o mitiganti, e valutare se avviare o meno una PDE; la relazione è trasmessa al comitato economico e finanziario (CEF)¹⁴, affinché quest'ultimo dia il proprio parere; e
- iii) qualora si constati una situazione di disavanzo eccessivo, informare lo Stato membro interessato e il Consiglio e raccomandare a quest'ultimo di avviare una PDE fissando i termini entro cui lo Stato membro dovrà adottare misure correttive.

9 Le visite metodologiche sono volte a monitorare i processi e verificare i conti utilizzati per l'elaborazione dei dati trasmessi, nonché a trarre conclusioni circa la qualità di questi ultimi. Eurostat effettua visite metodologiche in casi eccezionali, ove siano stati chiaramente individuati rischi o problemi significativi in merito alla qualità dei dati.

10 Esprimendo una riserva, Eurostat segnala di non ritenere che i dati in questione siano di qualità sufficiente e lo annuncia pubblicamente tramite un comunicato stampa associato alla notifica.

11 Eurostat può modificare unilateralmente i dati relativi a uno Stato membro ove sia in grado di stimare con sufficiente precisione l'incidenza della riserva.

12 Cfr. articolo 8 del regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro (GU L 306 del 23.11.2011, pag. 1), e la decisione delegata della Commissione 2012/678/UE sulle indagini e sulle ammende connesse alla manipolazione delle statistiche (GU L 306 del 6.11.2012, pag. 21).

13 LA DG Affari economici e finanziari elabora, a nome della Commissione, previsioni economiche che fungono da base per varie procedure di sorveglianza economica, ad esempio nel contesto del semestre europeo, e che sono pubblicate tre volte l'anno (primavera, autunno e inverno).

14 Il comitato economico e finanziario è un gruppo di lavoro istituito per promuovere il coordinamento delle politiche tra gli Stati membri, in particolare sostenendo il lavoro del Consiglio Ecofin. È composto da alti funzionari delle amministrazioni nazionali e delle banche centrali, della BCE e della Commissione. Per ulteriori informazioni sulla sua organizzazione e i suoi obiettivi, si rimanda all'articolo 134 del TFUE e al seguente sito: http://europa.eu/efc/index_en.htm

Avviare una PDE

15

È il Consiglio a decidere se avviare una PDE per uno Stato membro. Lo Stato membro viene informato di conseguenza e la decisione viene pubblicata. Il Consiglio fissa un termine entro il quale risolvere la situazione (in genere un anno dopo la rilevazione del disavanzo eccessivo, anche se nel 2009 sono state avviate svariate PDE pluriennali, a causa della crisi finanziaria ed economica). La **tabella 1** riassume tutte le decisioni del Consiglio in materia di PDE al 17 novembre 2015.

16

In caso di PDE pluriennali, il Consiglio stabilisce anche valori-obiettivo di bilancio annui. Tramite le proprie raccomandazioni, inoltre, il Consiglio richiede spesso lo sviluppo e l'attuazione di misure nazionali strutturali, come la riforma della spesa pubblica.

17

A questo punto, gli Stati membri dell'UE facenti parte della zona dell'euro che sono già stati sanzionati per il non rispetto delle raccomandazioni (sulla base dell'articolo 121, paragrafo 4, del TFUE sulla parte preventiva del patto) o la cui violazione dei rapporti relativi al disavanzo o al debito è particolarmente grave, possono inoltre essere oggetto di una ammenda, sotto forma di deposito rimborsabile infruttifero pari allo 0,2 % del PIL.

Tabella 1

Procedure per disavanzo eccessivo avviate finora

	Concluse		In corso	
	Decisione del Consiglio che dà l'avvio ad una PDE	Decisione del Consiglio relativa alla cessazione di una PDE	Decisione del Consiglio in merito all'avvio di una PDE	Termine ultimo attuale per la correzione
Belgio	2.12.2009 2015	20.6.2014 2015 ¹	—	—
Bulgaria	13.7.2010	22.6.2012	—	—
Repubblica ceca	5.7.2004 2.12.2009	3.6.2008 20.6.2014	—	—
Danimarca	13.7.2010	20.6.2014	—	—
Germania	21.1.2003 2.12.2009	5.6.2007 22.6.2012	—	—
Irlanda	—	—	27.4.2009	2015
Grecia	5.7.2004	5.6.2007	27.4.2009	2016
Spagna	—	—	27.4.2009	2016
Francia	3.6.2003	30.1.2007	27.4.2009	2017
Croazia	—	—	21.1.2014	2016
Italia	28.7.2005 2.12.2009	3.6.2008 21.6.2013	—	—
Cipro	5.7.2004	11.7.2006	13.7.2010	2016
Lettonia	7.7.2009	21.6.2013	—	—
Ungheria	5.7.2004	21.6.2013	—	—
Lituania	7.7.2009	21.6.2013	—	—
Lussemburgo	2010	2010 ¹	—	—
Malta	5.7.2004 2009 7.7.2009 21.6.2013	5.6.2007 2009 ¹ 4.12.2012 19.6.2015	—	—
Paesi Bassi	2.6.2004 2.12.2009	7.6.2005 20.6.2014	—	—
Austria	2.12.2009	20.6.2014	—	—
Polonia	5.7.2004 7.7.2009	8.7.2008 19.6.2015	—	—
Portogallo	5.11.2002 20.9.2005	11.5.2004 3.6.2008	2.12.2009	2015
Romania	7.7.2009	21.6.2013	—	—
Slovenia	—	—	2.12.2009	2015
Slovacchia	5.7.2004 2.12.2009	3.6.2008 20.6.2014	—	—
Finlandia	13.7.2010	12.7.2011	—	—
Regno Unito	2004 24.1.2006	2004 ¹ 9.10.2007	8.7.2008	Esercizio finanziario 2016/2017

¹ La Commissione ha pubblicato una relazione ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 3, che non ha dato luogo a una decisione del Consiglio.
Fonte: sito Internet della DG Affari economici e finanziari (al 17.11.2015).

Azione correttiva: rendicontazione da parte degli Stati membri, monitoraggio e sorveglianza da parte della Commissione

18

Questa sezione descrive il metodo di comunicazione delle misure correttive alla Commissione e il monitoraggio da parte di quest'ultima.

Rendicontazione da parte degli Stati membri

19

Gli Stati membri sono responsabili dell'elaborazione e dell'attuazione di misure correttive volte a ristabilire la stabilità delle finanze pubbliche conformemente alle raccomandazioni del Consiglio.

20

Sono altresì tenuti a tenere informata la DG Affari economici e finanziari sulle misure programmate e/o adottate e sugli sviluppi della situazione economica e di bilancio¹⁵. Sono inoltre tenuti a presentare una relazione sulle azioni intraprese e a divulgare le informazioni relative alla PDE nei rispettivi programmi di stabilità o convergenza¹⁶ e nei programmi nazionali di riforma¹⁷ elaborati nel contesto del semestre europeo. Prima della normativa che costituisce il «six-pack» (2011), gli Stati membri non erano giuridicamente tenuti a presentare una relazione sulle misure adottate. In seguito, i regolamenti del «two-pack» hanno introdotto ulteriori obblighi di rendicontazione per gli Stati membri della zona euro (cfr. **figura 1** e **figura 7**) al fine di rafforzare la sorveglianza e il monitoraggio da parte della Commissione.

Monitoraggio e sorveglianza da parte della Commissione

21

La DG Affari economici e finanziari è incaricata di valutare il rispetto, da parte di uno Stato membro, delle raccomandazioni del Consiglio, nonché di monitorare l'applicazione delle misure correttive relative alla PDE e proporre ulteriori azioni.

15 Gli Stati membri sono tenuti a riferire entro il termine fissato dal Consiglio all'articolo 3, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio, dell'8 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (GU L 306 del 23.11.2011, pag. 33) per conformarsi alle raccomandazioni (da tre a sei mesi, a seconda della gravità della situazione).

16 Nell'ambito del PSC, i programmi di stabilità e convergenza vengono presentati una volta l'anno, il primo da parte degli Stati membri della zona euro e il secondo da parte degli Stati membri non appartenenti alla zona euro. Tali programmi illustrano la programmazione di bilancio dello Stato membro per i successivi tre o quattro anni.

17 Si tratta di un documento contenente le politiche del paese, nonché le misure volte a sostenere la crescita e i posti di lavoro e a conseguire gli obiettivi quantificati della strategia Europa 2020, presentato parallelamente a ciascun programma annuale di stabilità/convergenza.

22

LA DG Affari economici e finanziari valuta le misure adottate da ciascuno Stato membro nell'ambito di una PDE:

- i) sin dal primo trimestre o semestre successivo all'avvio della procedura, basandosi sulla relazione dello Stato membro sul seguito dato alle raccomandazioni del Consiglio;
- ii) attraverso periodico monitoraggio coincidente con ciascuna previsione, tenendo anche conto delle informazioni comunicate dallo Stato membro nel rispettivo programma di stabilità/convergenza e, per i paesi della zona dell'euro, nel rispettivo documento programmatico di bilancio; e
- iii) allo scadere del termine ultimo, a meno che la procedura venga cancellata.

23

Più specificamente, la DG Affari economici e finanziari valuta se lo Stato membro abbia annunciato o adottato misure che appaiono adeguate a garantire progressi sufficienti per la correzione del disavanzo eccessivo entro i termini temporali fissati dal Consiglio.

24

A seconda della valutazione effettuata, la DG Affari economici e finanziari proporrà azioni diverse al Consiglio:

- i) se la Commissione ritiene che lo Stato membro abbia rispettato le raccomandazioni e che è probabile che i requisiti in materia di PDE siano soddisfatti, la procedura sarà «sospesa»¹⁸;
- ii) se si è rilevata un'azione efficace¹⁹ ma «si sono verificati eventi sfavorevoli imprevisti con importanti conseguenze negative per le finanze pubbliche»²⁰, è possibile proporre una raccomandazione riveduta. La raccomandazione riveduta può prorogare, solitamente di un anno, il termine per la correzione del disavanzo o definire nuovi obiettivi nominali e strutturali legati a un nuovo scenario macroeconomico di base, senza prorogare i termini;
- iii) se non è stata intrapresa un'azione efficace e lo Stato membro appartiene alla zona euro, si può procedere alla fase successiva della PDE. Il Consiglio emette una decisione di intimazione mediante la quale invita lo Stato membro ad adottare misure specifiche e a presentare relazioni entro termini stabiliti; se lo Stato membro non si conforma a tale decisione, il Consiglio può imporre sanzioni²¹. Se del caso, il Consiglio può decidere di sospendere i pagamenti a titolo del Fondo di coesione e, a decorrere dal periodo di programmazione 2014-2020, dei Fondi strutturali e di investimento europei.

18 Articolo 9 del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (GU L 209 del 2.8.1997, pag. 6). Durante la sospensione della procedura, il Consiglio e la Commissione controllano regolarmente il rispetto delle raccomandazioni da parte dello Stato membro. Sulla base delle conclusioni del monitoraggio, la procedura può essere abrogata o riattivata.

19 Se gli Stati membri hanno realizzato uno sforzo di bilancio in linea con le raccomandazioni, si ritiene che abbiano intrapreso un'azione efficace.

20 Articolo 3, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio.

21 Come stabilito agli articoli 126 e 139 del TFUE e all'articolo 10 del regolamento (CE) n. 1467/97 modificato.

Esito della PDE

25

L'esito atteso della decisione concernente la PDE e della relativa azione correttiva è che lo Stato membro ripristini la disciplina di bilancio e dunque la sostenibilità delle proprie finanze pubbliche, correggendo il disavanzo eccessivo entro un termine ragionevole. La decisione concernente la PDE è destinata altresì a promuovere l'attuazione di riforme strutturali nello Stato membro, che conducano alla stabilità delle finanze pubbliche nel medio/lungo termine.

Estensione, obiettivi e approccio dell'audit

26

Estensione e obiettivi dell'audit

26

La Corte ha valutato l'adeguatezza della gestione dell'attuazione della PDE da parte della Commissione. A tal fine, sono state analizzate le procedure applicate a Cipro, alla Repubblica ceca, alla Francia, alla Germania, all'Italia e a Malta²² tra l'aprile del 2009 e il maggio del 2015²³. Per quanto riguarda la qualità dei dati, gli auditor della Corte hanno esaminato il periodo 2008-2014 e, se necessario, sono andati indietro sino al 2005.

27

Tuttavia, sebbene gli auditor della Corte abbiano analizzato alcuni degli elementi utilizzati per la definizione dei valori-soglia delle PDE, non hanno valutato l'adeguatezza di tali valori, né la qualità delle misure adottate dagli Stati membri per attuare la procedura.

28

Nello specifico, la Corte ha esaminato:

- i) la valutazione della Commissione circa la qualità dei dati statistici degli Stati membri (Eurostat) e la sua interpretazione di tali dati (DG Affari economici e finanziari) alla base delle raccomandazioni inviate al Consiglio per avviare una PDE o prendere ulteriori provvedimenti in relazione ad essa;
- ii) le attività di monitoraggio e sorveglianza di competenza della Commissione; e
- iii) l'esito della procedura.

29

I principali criteri di audit sono stati tratti da:

- i) obblighi normativi (ad esempio, regolamenti, decisioni, direttive e conclusioni del Consiglio); e
- ii) norme e procedure interne della Commissione (ad esempio, istruzioni e linee guida).

- 22 A Malta sono state avviate due distinte procedure nel corso del periodo esaminato.
- 23 Il campione è stato estratto da un elenco ristretto di Stati membri che non includeva i paesi: i) attualmente oggetto di altre attività di audit condotte dalla Corte nell'ambito della governance economica e finanziaria (Ungheria, Irlanda, Lettonia, Portogallo, Romania e Grecia); ii) mai sottoposti a PDE (Estonia, Svezia e Lussemburgo); iii) che godono di condizioni speciali o uniche in materia di PDE (Regno Unito); o iv) che hanno aderito solo di recente all'Unione europea (Croazia). Nel selezionare i restanti Stati membri, si è mirato a ottenere un campione rappresentativo di piccoli e grandi paesi, sia all'interno che all'esterno della zona dell'euro, nonché, per quanto possibile, delle procedure avviate dopo il 2008 che sono state concluse o avrebbero potuto esserlo.

Estensione, obiettivi e approccio dell'audit

Approccio

30

È stata esaminata la documentazione relativa alle singole PDE. Sono stati ascoltati membri del personale di Eurostat e della DG Affari economici e finanziari, nonché rappresentanti delle istituzioni coinvolte nell'attuazione della procedura in ciascuno degli Stati membri selezionati ai fini dell'audit. Nella **tabella 2** sono elencate le entità visitate in ciascuno Stato membro.

31

Infine, gli auditor della Corte hanno discusso le questioni relative alla PDE con rappresentanti di varie organizzazioni i cui pareri erano pertinenti ai fini dell'audit (ivi inclusi i rappresentanti dell'FMI e dell'Ufficio per la responsabilità di bilancio del Regno Unito); per gli aspetti tecnicamente più complessi ci si è avvalsi di competenze specializzate interne ed esterne.

Tabella 2

Visite presso le autorità e altre entità degli Stati membri

	Istituzione superiore di controllo	Istituto nazionale di statistica	Ministero delle Finanze	Consiglio per le finanze pubbliche	Banca centrale	Altre
Repubblica ceca	√	√	√			
Germania		√	√		√	
Francia		√	√			
Italia	√	√	√	√	√	Consulente economico della Presidenza del Consiglio dei ministri
Cipro	√	√	√	√	√	Rappresentante residente della DG Affari economici e finanziari
Malta	√	√	√		√	

Fonte: Corte dei conti europea.

Il processo decisionale ai fini della PDE: occorrono miglioramenti per rafforzare la base della PDE e accrescere il grado di obiettività delle valutazioni

Vi è un quadro adeguato per le decisioni, ma è necessaria una maggiore chiarezza

32

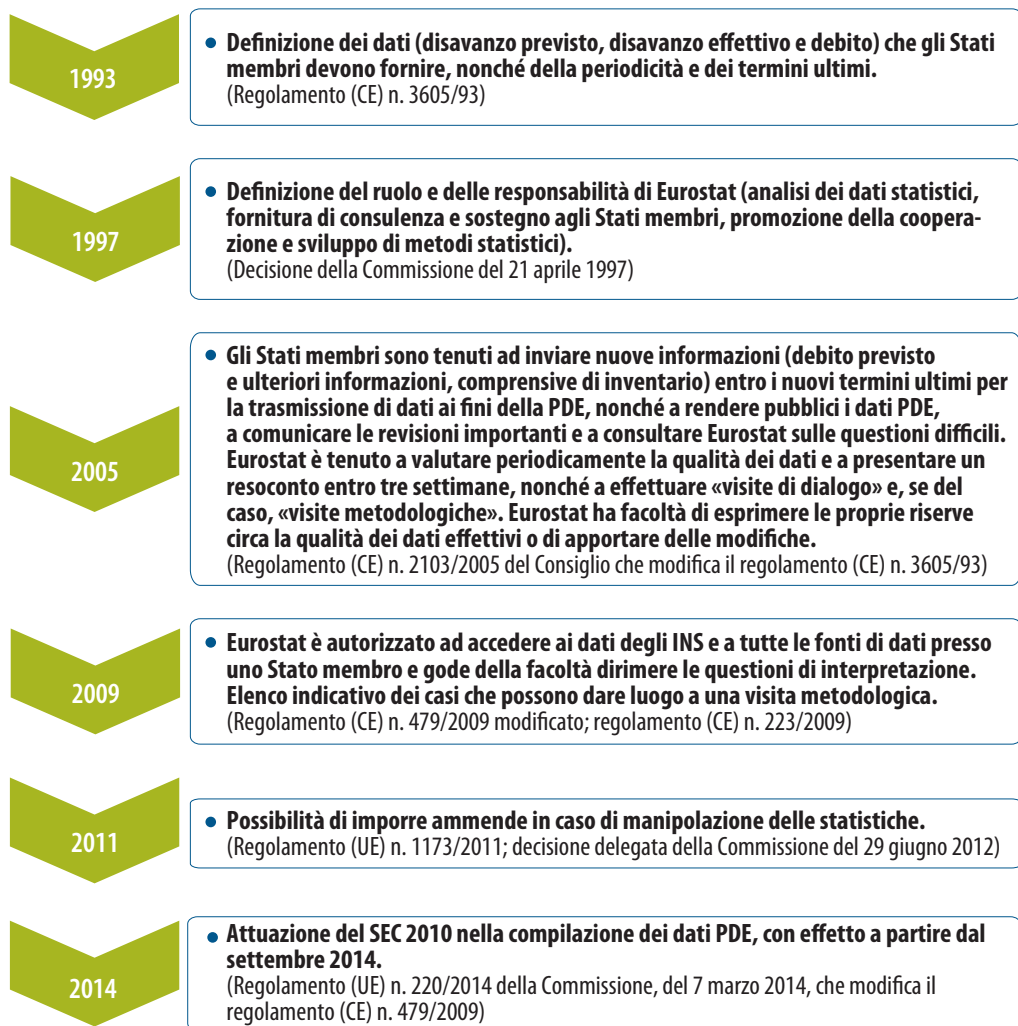
Di seguito, viene esaminata la procedura seguita dalla Commissione per analizzare i dati e valutare la conformità prima di raccomandare una decisione.

La Commissione esamina approfonditamente la qualità dei dati statistici...

33

Eurostat ha il compito di valutare la qualità dei dati statistici usati durante la PDE. Il suo ruolo in tale ambito si è evoluto in modo significativo dal 1993, in particolare attraverso l'introduzione di nuovi strumenti e nuovi poteri discrezionali (la **figura 3** mostra l'evoluzione del principale quadro giuridico dal trattato di Maastricht).

Figura 3

Evoluzione del principale quadro giuridico disciplinante la valutazione della qualità delle statistiche PDE operata da Eurostat

Fonte: Corte dei conti europea.

34

Eurostat ha compiuto notevoli ulteriori sforzi per sviluppare il proprio approccio e migliorare la qualità del processo di valutazione della qualità. Tra il 2008 e il 2014, ha introdotto numerose nuove misure. Ma soprattutto, nel 2011, dopo aver analizzato le proprie strutture e procedure di valutazione della qualità dei dati PDE, Eurostat ha posto in essere cambiamenti in termini di risorse e di procedure. Ad esempio, sono state introdotte le visite «a monte» per valutare la qualità dei sistemi che generano i dati primari. Cfr. **figura 4** per maggiori dettagli.

Figura 4 Valutazione della qualità dei dati operata da Eurostat (principali miglioramenti dal 2011)

Risorse	Procedure	Controllo
- o Direzione ad hoc per le statistiche sulla finanza pubblica - o assegnazione di circa 50 effettivi ad attività concernenti la PDE (il triplo rispetto a pochi anni prima) - o creazione di una squadra di funzionari, ognuno responsabile per un massimo di due Stati membri - o istituzione di un gruppo di metodologi, i quali partecipano anche alle missioni	- o introduzione di procedure e programmi standardizzati per le visite di dialogo ai fini della PDE - o elaborazione di valutazioni di rischio annue per paese - o introduzione di procedure standardizzate per la fornitura di orientamenti (bilaterali e su questioni complesse)	- o svolgimento di estese analisi delle notifiche PDE e dei relativi questionari, che permettano un'analisi più approfondita del disavanzo e del debito - o introduzione di visite di dialogo «a monte» - o più poteri per accedere a tutti i dati PDE utilizzati per il processo di compilazione - o facoltà di raccomandare sanzioni finanziarie per dichiarazioni deliberatamente inesatte o per grave negligenza nella trasmissione delle statistiche PDE

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di informazioni di Eurostat.

... sulla base di norme e orientamenti interni completi e ampiamente diffusi...

35

Le raccomandazioni della Commissione in merito all'avvio di una PDE si basano sui risultati delle analisi specifiche svolte dalla DG Affari economici e finanziari. Tali analisi si basano a loro volta su una serie di norme, istruzioni e linee guida interne che spiegano come metterle in atto e ne descrivono i concetti di base più rilevanti.

36

La maggior parte di tali norme, istruzioni e linee guida interne è contenuta in un «vademecum sul patto di stabilità e crescita» (accessibile al pubblico)²⁴ e nelle «Specifiche sull'attuazione del patto di stabilità e crescita» (note anche come «Codice di condotta»)²⁵; detti documenti affrontano tutte le questioni più rilevanti.

37

Inoltre, data la basilare importanza delle norme, delle istruzioni e delle linee guida utilizzati per le proposte della Commissione sull'avvio di una PDE, la DG Affari economici e finanziari redige periodicamente note di analisi e note operative per il CEF al fine di spiegare agli Stati membri il proprio approccio interpretativo e attuativo del PSC.

... applicando una metodologia molto utilizzata per elaborare previsioni...

38

Le previsioni economiche europee preparate dalla Commissione (in primavera, autunno e inverno) sono un'altra componente importante delle analisi che conducono alla decisione di proporre o meno l'avvio di una PDE. L'elaborazione di previsioni combina elementi a livello nazionale — preparati dai competenti uffici geografici della DG Affari economici e finanziari — con elementi centralizzati prodotti dall'unità orizzontale (cfr. **riquadro 1**). Complessivamente, sono coinvolti nel processo circa 150 funzionari provenienti da diverse unità della DG Affari economici e finanziari.

24 DG Affari economici e finanziari, *Occasional Papers* 151, maggio 2013.

25 Specifiche sull'attuazione del patto di stabilità e crescita e linee guida sulla presentazione e il contenuto dei programmi di stabilità e convergenza, 3 settembre 2012.

Elaborazione delle previsioni economiche europee

Due mesi prima della data di pubblicazione prevista, la DG Affari economici e finanziari prepara un documento di sintesi che illustra le ipotesi generali. Le previsioni si basano quindi su un processo iterativo con verifica incrociata, al fine di garantire la coerenza tra le previsioni a livello nazionale e quelle a livello centrale.

Ogni ufficio geografico prepara previsioni macroeconomiche e di bilancio specifiche per paese. A tal fine, utilizza un foglio di calcolo basato su un modello gestito a livello centrale, nonché strumenti complementari che riflettono le caratteristiche specifiche dei vari paesi, come la disponibilità dei dati e la struttura economica.

L'unità orizzontale aggiunge calcoli successivi basati sulle proiezioni degli uffici geografici (ad esempio, lo scarto dal PIL potenziale e i dati di bilancio corretti per il ciclo economico) ed esegue verifiche sulla qualità, tra cui:

- assicurarsi che sia utilizzato un insieme comune di ipotesi esterne;
- verificare la coerenza numerica ed economica tra le previsioni degli uffici geografici;
- verificare la coerenza delle proiezioni degli uffici geografici sui flussi di scambi commerciali.

39

La procedura di elaborazione delle previsioni della Commissione è complessa. Tuttavia, è strutturata in modo analogo a quella delle altre organizzazioni internazionali (ad esempio, FMI, OCSE, BCE), come un insieme di elementi dall'alto verso il basso e dal basso verso l'alto. In tal modo, è possibile strutturare le previsioni di un paese secondo le caratteristiche specifiche dello stesso, senza perdere la supervisione centrale. Inoltre, in termini di accuratezza complessiva delle previsioni, le previsioni economiche della Commissione non si discostano notevolmente da quelle prodotte da altre organizzazioni omologhe²⁶.

40

Rispetto a quelle di altre organizzazioni omologhe, le previsioni-paese della Commissione dipendono più fortemente dal giudizio di esperti e meno dagli approcci econometrici. Ciò comporta difficoltà al momento di stimarne e valutarne la validità.

26 Al riguardo sono stati svolti numerosi studi. Tra i più recenti, vi sono quelli citati a pag. 27 del *Working Paper* n. 1107 (2014) del Dipartimento di economia dell'OCSE, disponibile al seguente indirizzo: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/oecd-forecasts-during-and-after-the-financial-crisis_5jz73l1qw1s1-en, e quelli contenuti nell'*Economic Paper* n. 476 della Commissione del dicembre 2012, consultabile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/ecp476_en.htm (si tratta di un'analisi comparativa dell'esattezza delle previsioni economiche della Commissione europea, dell'OCSE e dell'FMI).

... che non è ancora pienamente trasparente

41

Le autorità degli Stati membri ascoltate dagli auditor della Corte ritengono che il processo di previsione manchi ancora di trasparenza, in particolare per quanto riguarda le previsioni dettagliate specifiche per paese elaborate per gli indicatori di bilancio. Se emergono differenze tra le previsioni della Commissione e quelle elaborate a livello nazionale, per gli Stati membri è impossibile effettuare una valutazione, poiché la Commissione, nel dialogo con le autorità nazionali, non divulga sufficienti dettagli circa le ipotesi alla base delle proprie previsioni.

42

Anche gli auditor della Corte, nell'analizzare le previsioni, hanno riscontrato tale problema. Le discrepanze tra le previsioni della Commissione e quelle prodotte dagli Stati membri possono essere spiegate dal fatto che le ipotesi alla base delle stesse sono diverse. Tuttavia, individuare quali ipotesi sono responsabili di tali discrepanze non è un compito facile, dati i molteplici fogli di calcolo e i numerosi pareri di esperti. Inoltre, non esiste alcuna sintesi standardizzata (ad esempio, sotto forma di tabella di riconciliazione) che definisca chiaramente le differenze tra le stime della Commissione e quelle degli Stati membri per gli indicatori di bilancio utilizzati come base per le raccomandazioni della Commissione.

43

Quanto sopra dovrebbe essere interpretato alla luce della normativa, secondo la quale la Commissione «rende pubbliche le metodologie, le ipotesi e i parametri pertinenti che supportano le sue previsioni macroeconomiche e di bilancio»²⁷. Tuttavia, le autorità degli Stati membri hanno altresì osservato che la divulgazione di informazioni da parte della Commissione è notevolmente migliorata nel corso degli anni.

44

I mutamenti nelle conoscenze economiche e nella struttura dell'economia richiedono un continuo miglioramento del processo di previsione. Negli ultimi anni, la Commissione ha adottato una serie di misure volte a potenziare il proprio sistema di previsione. Ad esempio, il principale modello di previsione è stato completamente rivisto, il livello di dettaglio per alcuni settori economici è stato incrementato ed è stato introdotto un nuovo ed elaborato strumento per rilevare ulteriori incongruenze dei dati. Inoltre, la Commissione sta sviluppando un modello di previsione pilota, che inizialmente verrà applicato alla zona euro nel suo complesso e disporrà di moduli specifici per paese, con l'obiettivo di avvalersi poi di tale modello per «svolgere controlli di qualità che integrino le sue previsioni fondate sui giudizi»²⁸.

27 Articolo 4, paragrafo 2, della direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri (GU L 306 del 23.11.2011, pag. 41).

28 Cfr. la risposta della Commissione alla raccomandazione n. 2 formulata nella relazione speciale della Corte n. 18/2015 («L'assistenza finanziaria fornita ai paesi in difficoltà»), <http://eca.europa.eu>

45

Sono necessari ulteriori miglioramenti. La Commissione pubblica le pertinenti ipotesi alla base di previsioni esterne, nonché altre ipotesi tecniche, ma le ipotesi implicite specifiche per paese non sono descritte ed è alquanto difficile dedurle dai fogli di calcolo. Inoltre, la DG Affari economici e finanziari ritiene che i fogli di calcolo siano documenti interni, da non condividere al di fuori della Commissione.

Le carenze nel processo di esame dei dati statistici devono ancora essere affrontate...

46

L'esame dei dati statistici condotto da Eurostat comprende verifiche effettuate internamente (valutazioni della qualità dei dati) o in loco (visite di dialogo). Queste sono completate da orientamenti forniti a livello bilaterale (su richiesta di uno Stato membro) o, ad iniziativa di Eurostat, su questioni particolarmente complesse.

Valutazione della qualità dei dati

47

Eurostat svolge una dettagliata analisi dei dati statistici trasmessi dagli Stati membri, nonché delle risposte di questi ultimi alle richieste di chiarimenti nelle tre settimane che seguono ciascuna delle due notifiche PDE annuali (cfr. paragrafo 10). Al di fuori di tale periodo, Eurostat svolge inoltre verifiche interne su questioni metodologiche e altre questioni connesse ai dati, integrate da visite di dialogo presso gli Stati membri,

48

Vi sono ancora margini per documentare in modo più completo il processo di verifica interno. Al momento, può rivelarsi difficile comprendere le modalità con le quali sono state svolte le singole valutazioni della qualità e, quindi, comprendere le motivazioni alla base della valutazione. Può rivelarsi anche più difficile dimostrare che le valutazioni sono svolte in maniera coerente. Il **riquadro 2** fornisce alcuni esempi di documentazione insufficiente.

Esempi di documentazione insufficiente da parte di Eurostat

Nei sei Stati membri visitati, vi sono stati casi in cui alle autorità nazionali è stato chiesto se applicassero i necessari criteri, ma esse non erano tenute a corroborare con documentazione le proprie risposte. Tra gli esempi, si può citare la registrazione delle privatizzazioni e dei dividendi.

Uno Stato membro ha trasmesso dati su interessi e rendiconti finanziari, ma la valutazione operata da Eurostat non è stata ben documentata.

Senza ulteriore documentazione a sostegno, uno Stato membro ha semplicemente confermato nel modo più succinto possibile che gli interessi erano calcolati secondo il criterio della competenza.

Non vi è alcun elemento comprovante lo svolgimento, da parte di Eurostat, di analisi sistematiche o dettagliate delle informazioni contenute nelle tavole di concordanza²⁹. Eurostat non ha mai fornito un riscontro agli Stati membri sulla qualità delle tavole di concordanza.

²⁹ Le tavole di concordanza indicano la corrispondenza tra le voci dei conti pubblici e le classificazioni SEC.

49

Inoltre, i dati forniti dagli Stati membri non sono sempre completi. Ciò vale sia per i dati obbligatori sia per quelli trasmessi su base volontaria, in quanto anche questi ultimi sono spesso utilizzati nelle valutazioni di Eurostat. L'**allegato II** fornisce alcuni esempi di informazioni mancanti.

50

Il processo di valutazione della qualità è perlopiù disciplinato da procedure interne e orientamenti scritti che definiscono le modalità di analisi dei dati. Tuttavia, sarebbe possibile esplicitare maggiormente le modalità con cui le norme e linee guida esistenti (SEC e manuale sul disavanzo e sul debito pubblici) devono essere applicate in un'area essenziale: la classificazione (delimitazione) delle unità istituzionali pubbliche all'interno del settore delle amministrazioni pubbliche (ossia quali entità/organismi devono essere inclusi nel calcolo del debito pubblico e del disavanzo). Ciò potrebbe migliorare la copertura e la coerenza della valutazione (cfr. **allegato III**).

51

Gli auditor della Corte hanno analizzato la classificazione di un certo numero di unità istituzionali pubbliche nei sei Stati membri inclusi nel campione e hanno riscontrato che, in alcuni casi, le norme del SEC 95 per la classificazione delle unità³⁰ avrebbero dovuto essere analizzate più approfonditamente. Gli auditor hanno inoltre constatato che i sei Stati membri hanno applicato diversi orizzonti temporali all'analisi e alla classificazione delle unità pubbliche (cfr. **riquadro 3** per alcuni esempi).

30 Secondo le norme contabili, per definire la popolazione del settore delle amministrazioni pubbliche ogni unità istituzionale deve essere analizzata in termini di funzione principale, natura e meccanismi di controllo. Se la funzione principale di un'unità è la distribuzione della ricchezza, l'unità dovrebbe essere inclusa nel settore delle amministrazioni pubbliche. Le unità che esercitano attività di intermediazione finanziaria dovrebbero essere classificate nel settore delle istituzioni finanziarie. Le unità non soggette al controllo della pubblica amministrazione dovrebbero essere classificate al di fuori del settore delle amministrazioni pubbliche. In virtù della loro natura, le unità soggette al controllo della pubblica amministrazione dovrebbero essere classificate nel settore delle amministrazioni pubbliche se rispondono alla definizione di unità produttrici di beni e servizi non destinabili alla vendita dopo l'applicazione del criterio del 50 %, che stabilisce che un'unità è «produttrice di beni e servizi destinabili alla vendita» se il rapporto tra vendite e costi di produzione è superiore al 50 % e «produttrice di beni e servizi non destinabili alla vendita» se tale rapporto è inferiore al 50 %. Le vendite includono le vendite di beni e servizi, escluse le imposte sui prodotti ma inclusi tutti i contributi ai prodotti (tutti i pagamenti legati al volume o al valore della produzione), ed escludono i pagamenti a copertura di un disavanzo globale.

Riquadro 3

Alcuni esempi di debolezze nei documenti trasmessi dai sei Stati membri esaminati

- casi non pienamente conformi alle norme SEC 95, ma accettati da Eurostat, come ad esempio completezza, approcci diversi, nella classificazione delle unità;
- principali punti deboli riscontrati nella classificazione delle unità istituzionali pubbliche;
- punti deboli relativi alle procedure e alla tempistica dell'analisi e della (ri)classificazione di unità all'interno/ all'esterno del settore delle amministrazioni pubbliche.

Per maggiori dettagli, cfr. **allegato III**.

Visite di dialogo

52

Eurostat ha utilizzato due tipi di visite presso gli Stati membri al fine di verificare i dati utilizzati nelle PDE. Il primo tipo è la visita di dialogo ordinaria (VDO), utilizzata per analizzare i dati, esaminare le questioni metodologiche e valutare la conformità degli INS alle norme contabili. Le visite di dialogo ordinarie sono effettuate presso ciascuno Stato membro almeno una volta ogni due anni. Dal 2011 al 2013, Eurostat ha anche svolto visite di dialogo «a monte» (VDM) come strumento di valutazione della gestione e del controllo dei flussi di dati a monte sulle finanze pubbliche/sui sistemi provenienti dai vari fornitori di dati statistici PDE al rispettivo INS, che li utilizza per la compilazione di statistiche sul disavanzo e sul debito. L'obiettivo di queste visite era individuare, valutare e monitorare i rischi o i problemi significativi al fine di adottare misure correttive. Dal 2014 le visite di dialogo «a monte» sono state incorporate in quelle ordinarie. La **tabella 3** indica le date delle visite di dialogo effettuate durante il periodo oggetto dell'audit.

Tabella 3

Visite di dialogo effettuate nel periodo 2008-2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Repubblica ceca		Agosto (VDO)		Maggio (VDO)	Maggio (VDM) Novembre (VDO)		Novembre (VDO)
Germania		Maggio (VDO)		Maggio (VDO)		Giugno (VDM) Ottobre (VDM)	Febbraio (VDO)
Francia	Giugno (VDO)		Novembre (VDO)		Novembre (VDO)		Giugno (VDO)
Italia		Marzo (VDO)		Giugno (VDO)	Novembre (VDM)	Febbraio (VDO)	
Cipro	Dicembre (VDO)		Dicembre (VDO)		Settembre (VDO)		Settembre (VDO)
Malta	Gennaio (VDO)		Luglio (VDO)		Maggio (VDO)		Maggio (VDO)

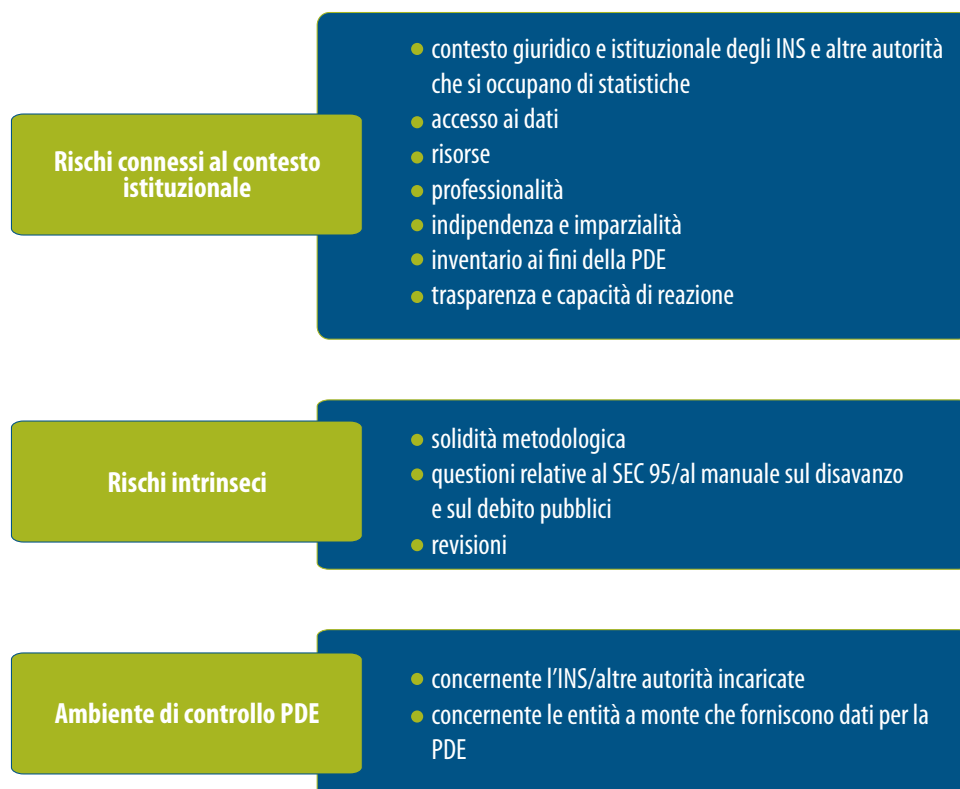
Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di informazioni di Eurostat.

53

Eurostat utilizza un modello di analisi dei rischi per individuare i rischi associati alla raccolta e alla compilazione delle statistiche PDE in uno Stato membro. Detta valutazione del rischio è effettuata una volta l'anno e per Stato membro. Si tratta di un modello completo e ben strutturato che copre tutti gli aspetti del processo di compilazione (cfr. **figura 5**). L'analisi dei rischi è stata utilizzata principalmente per classificare gli Stati membri che dovevano essere oggetto di visite di dialogo «a monte». Tuttavia, avrebbe potuto essere documentata meglio. Ad esempio, non sempre gli auditor della Corte hanno riscontrato spiegazioni scritte circa le variazioni da un anno all'altro della probabilità e/o dell'impatto dei rischi valutati. Inoltre, non vi era alcun elemento comprovante l'effettiva selezione dei temi ad alto rischio per le visite.

Figura 5

Modello di analisi dei rischi



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di informazioni di Eurostat.

54

Tra il 2006 e il 2014, la durata media delle visite di dialogo ordinarie e di quelle «a monte» nei sei Stati membri selezionati è stata di 1,7 e 3,5 giorni, rispettivamente. Il numero delle questioni da trattare variava da tre a dieci per le visite ordinarie e da quattro a sette per le visite «a monte». Di norma, il programma di una visita di dialogo comprende cinque punti standard³¹ e una serie di questioni appositamente selezionate. In casi eccezionali, se il paese è stato oggetto di visite più frequenti, o se lo scopo è quello di discutere di un numero limitato di questioni, il programma può includere meno punti da trattare. Poiché l'équipe che si reca in visita è costituita di tre o quattro funzionari, è improbabile che il tempo trascorso sul posto sia sufficiente a esaminare in maniera adeguatamente approfondita tutte le questioni; pertanto, questioni di qualità dei dati potrebbero non essere oggetto di un'analisi adeguata.

55

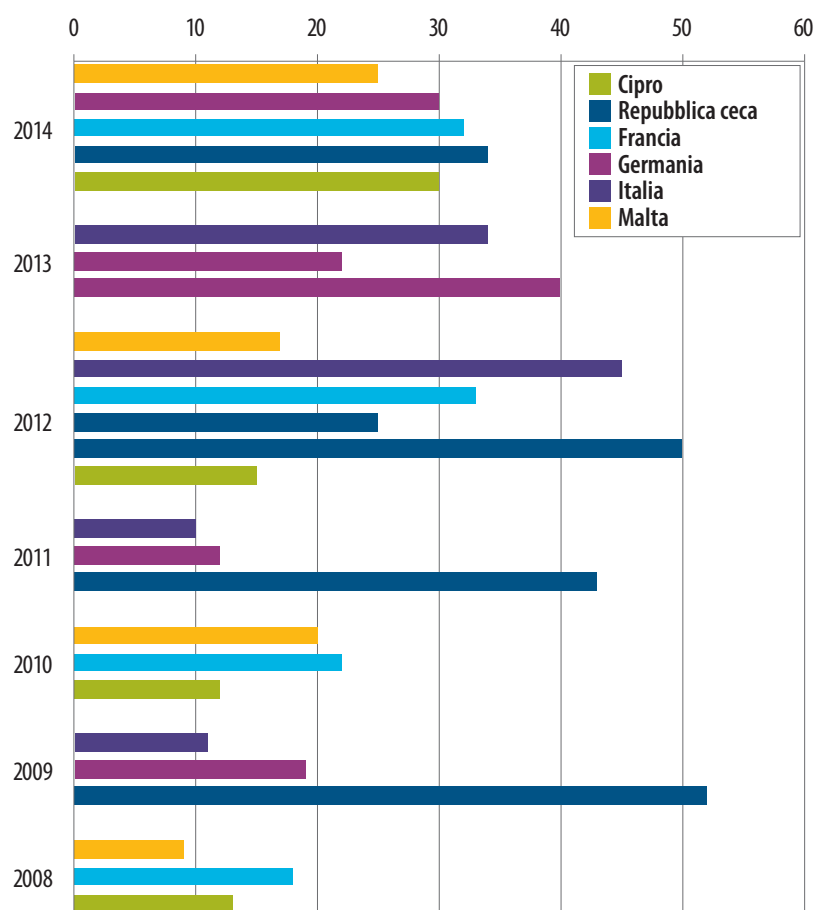
La valutazione della qualità dei dati PDE operata da Eurostat dipende dai sistemi statistici degli Stati membri. Di conseguenza, Eurostat deve assicurarsi non solo che i dati PDE siano conformi alle norme SEC, ma anche che, nonostante i diversi sistemi statistici, gli Stati membri applichino un approccio coerente alla compilazione dei dati. Durante il periodo in esame, le visite di Eurostat hanno riguardato i meccanismi istituzionali esistenti negli Stati membri, ossia l'esistenza di accordi formali vincolanti per le autorità nazionali nel quadro di una PDE. Pur essendo raccomandata, la disamina di tale aspetto non costituisce un obbligo giuridico. Nel corso delle visite di dialogo «a monte», Eurostat ha anche analizzato la qualità dei sistemi PDE, principalmente in relazione ai dati a monte. Eurostat non dispone di regole formali scritte a riguardo, e gli auditor della Corte non hanno riscontrato elementi attestanti che i responsabili geografici valutino i sistemi di supervisione e di controllo degli Stati membri. Senza molta documentazione sui sistemi di supervisione e di controllo operanti per la compilazione dei dati, non è possibile attuare un approccio basato sui sistemi per l'esame della qualità dei dati ricevuti.

56

Per gli Stati membri esaminati, sono stati pubblicate relazioni tra nove e 52 settimane dopo le relative visite (cfr. **figura 6**). Le verifiche in loco possono dar luogo a «punti di azione» che lo Stato membro dovrebbe attuare al fine di rimediare alle debolezze riscontrate nel corso delle verifiche. I punti di azione non hanno carattere obbligatorio e spesso è necessario molto tempo per attuarli. Nei sei Stati membri, circa un terzo dei punti di azione non era stato attuato entro il termine ultimo fissato da Eurostat. Tuttavia, nel campione esaminato gli auditor della Corte non hanno rilevato casi in cui si sia tenuto conto della mancata attuazione dei punti di azione entro i termini fissati ai fini della valutazione della qualità dei dati trasmessi, nonostante a volte tali punti riguardassero questioni importanti aventi un potenziale impatto sui dati.

31 Questioni di capacità statistica (meccanismi istituzionali e fonti di dati, situazione dell'inventario); seguito dato alle precedenti visite di dialogo; seguito dato alle ultime relazioni — analisi delle tabelle PDE e dei relativi questionari; questioni metodologiche e registrazione di specifiche operazioni delle amministrazioni pubbliche (delimitazione del settore delle amministrazioni pubbliche, applicazione della regola del 50 % nei conti nazionali, attuazione del principio della contabilità per competenza e registrazione di specifiche operazioni delle amministrazioni pubbliche); altre questioni (future operazioni programmate, trasmissione di dati statistici sulla finanza pubblica ecc.).

Figura 6

Tempo impiegato per la pubblicazione delle relazioni sulle visite (in settimane)

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di informazioni di Eurostat.

Orientamenti

57

Al fine di garantire un approccio armonizzato, Eurostat fornisce orientamenti metodologici agli Stati membri su come registrare gli specifiche questioni concernenti le amministrazioni pubbliche. Gli orientamenti possono scaturire da una delle due situazioni seguenti:

- a) gli Stati membri possono chiedere ad Eurostat consulenza su questioni complesse;
- b) nel corso della propria attività di valutazione della qualità dei dati, Eurostat potrebbe imbattersi in questioni metodologiche necessitanti interpretazione. Se tali questioni riguardano più di uno Stato membro, Eurostat istituisce una task force o organizza una consultazione degli esperti del comitato delle statistiche monetarie, finanziarie e della bilancia dei pagamenti.

58

Su richiesta di uno Stato membro, Eurostat fornisce orientamenti bilaterali a livello dei servizi. Per questioni particolarmente complesse, a volte prende anche l'iniziativa di fornire orientamenti. Sebbene vincolanti, gli orientamenti bilaterali non sono, tuttavia, sempre segnalati al CEF e non sono sempre resi pubblici, a causa della volontà degli Stati membri di mantenerne la riservatezza. Gli orientamenti forniti a tre dei sei Stati membri (sotto forma di consulenza ex ante/ex post) non sono stati né segnalati al CEF, né pubblicati sul sito Internet di Eurostat. Nel 2014 e nel 2015, Eurostat ha ricevuto 36 richieste formali di consulenza ex ante/ex post, di cui solo 23 sono state rese pubbliche. La pubblicazione di tali orientamenti potrebbe contribuire alla condivisione delle prassi tra gli Stati membri e migliorare la comparabilità e trasparenza.

... e gli aspetti chiave del processo di valutazione devono essere ulteriormente chiariti.

59

Alcuni aspetti chiave del processo di valutazione non sono chiari: ad esempio, l'individuazione delle misure temporanee e una tantum e la quantificazione del loro impatto stimato. Tali misure potrebbero fare la differenza al momento di decidere se avviare o meno una PDE per un determinato Stato membro, o se prorogare o meno il termine ultimo per correggere una situazione di disavanzo eccessivo (cfr. anche paragrafo 80).

60

La definizione di tali misure è vaga e, pertanto, soggetta a interpretazione. Sono definite come misure aventi «un impatto temporaneo sul bilancio che non comporta cambiamenti duraturi nella posizione di bilancio intertemporale»³², o «misure non ricorrenti il cui impatto sul saldo del settore delle amministrazioni pubbliche è circoscritto a un anno o a un numero molto limitato di anni»³³, ma non esiste una metodologia dettagliata per identificarle. L'elenco indicativo del riquadro 4 è tratto dalla relazione «Finanze pubbliche nell'UEM nel 2006» e fornisce alcuni esempi di misure considerate temporanee e una tantum.

32 Codice di condotta

33 Commissione europea, *Public finances in EMU 2006* (Finanze pubbliche nell'UEM nel 2006), parte II, sezione 4.2. La relazione è stata pubblicata su *European Economy*, n. 3/2006.

Riquadro 4

Finanze pubbliche nell'UEM nel 2006 (estratto)**Misure di riduzione del disavanzo**

Scudi fiscali che implicano il pagamento di una imposta una tantum. Il caso tipico è quello di un governo che offre uno scudo fiscale per il rimpatrio dei capitali dall'estero. Lo scudo fiscale può essere soggetto al pagamento di una imposta una tantum, che può essere potenzialmente elevata.

Vendite di attività non finanziarie (immobili, licenze e concessioni pubbliche). L'esempio maggiormente noto è la vendita di licenze UMTS nel 2000 (e in alcuni paesi negli anni successivi).

Modifiche legislative temporanee al calendario delle spese o delle entrate con un'incidenza positiva sul saldo delle amministrazioni pubbliche. Ciò comprende le variazioni delle aliquote fiscali chiaramente annunciate come temporanee e le variazioni temporanee nel calendario delle spese e della riscossione delle entrate.

Entrate eccezionali legate al trasferimento degli obblighi pensionistici. Tali entrate corrispondono al pagamento effettuato da una determinata impresa al governo, in cambio del trasferimento della responsabilità per il futuro pagamento delle pensioni dei propri dipendenti. L'entità del pagamento una tantum dipende dal valore degli impegni pensionistici assunti dal governo e costituisce un aspetto potenzialmente importante.

Variazioni delle entrate o delle spese scaturenti da pronunce di un tribunale o di altre autorità. Tali misure comprendono, ad esempio, i rimborsi delle sovvenzioni alle amministrazioni pubbliche, decisi dalla Commissione.

Operazioni di cartolarizzazione aventi incidenza positiva sul saldo delle amministrazioni pubbliche.

Entrate straordinarie provenienti da imprese statali.

Misure che incrementano il disavanzo

Costi di emergenza a breve termine associati a gravi catastrofi naturali o altri eventi eccezionali (ad esempio, azioni militari, altro). L'esperienza dimostra che l'eccezionalità di questi costi dipende in misura considerevole dalle dimensioni del paese.

Variazioni delle entrate o delle spese scaturenti da pronunzie di un tribunale o da decisioni della Commissione.

61

Un altro aspetto fondamentale per cui è necessario un chiarimento è la questione relativa agli «eventi economici sfavorevoli imprevisti con importanti conseguenze negative per le finanze pubbliche» (cfr. paragrafo 24). Sebbene la definizione di «importanti conseguenze negative per le finanze pubbliche» esista a fini interni, il concetto di «eventi economici sfavorevoli imprevisti» non è mai stato definito³⁴.

62

Certo, non è possibile definire in modo esaustivo l'insieme di singole circostanze nazionali al quale applicare il concetto, dato che proprio tali eventi sono per natura imprevisti, ma sono necessari criteri al fine di fornire alcuni orientamenti. Stante l'assenza di una definizione e di orientamenti, la Commissione, analizzando la Francia nel 2013, ha sorprendentemente classificato la modesta crescita economica come un «evento sfavorevole imprevisto», ma risulta difficile comprendere in che modo lo si possa giustificare.

Le valutazioni della qualità dei dati e le analisi economiche mancano di trasparenza; le analisi sono state effettuate secondo le regole, ma erano incentrate più sul disavanzo pubblico che sul debito pubblico

63

Di seguito vengono esaminate la trasparenza, l'obiettività e la praticabilità delle riserve e delle raccomandazioni espresse dalla Commissione.

I criteri concernenti la formulazione di riserve e la modifica dei dati da parte di Eurostat non sono sufficientemente trasparenti e obiettivi.

64

Eurostat può avanzare riserve o apportare modifiche se ritiene che la qualità dei dati sia compromessa. Nel periodo 2008-2014, Eurostat ha formulato 12 riserve e ha modificato i dati in dieci casi, nessuno dei quali riguardava uno degli Stati membri esaminati dalla Corte. Dato il gran numero di punti d'azione, Eurostat esprime riserve piuttosto di rado.

34 Secondo la versione interna del vademecum della DG Affari economici e finanziari sul PSC.

65

Eurostat non ha definito espressamente i criteri per la formulazione di riserve o per la modifica dei dati trasmessi dagli Stati membri: la procedura si basa sul giudizio professionale. In alcuni casi in cui Eurostat ha rilevato problemi metodologiche, le ragioni per la mancata formulazione di una riserva non sono state ben documentate, né lo è stata la potenziale incidenza sui dati relativi al disavanzo e al debito. Il **riquadro 5** descrive alcuni dei casi in questione.

Riquadro 5

Esempi di casi con potenziale incidenza sui dati relativi al disavanzo e al debito che non sono stati ben documentati**Repubblica ceca**

- L'applicazione dei test per la distinzione tra produttori di beni e servizi destinabili alla vendita e produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita è stata poco frequente e un consistente numero di unità pubbliche (persone giuridiche) non è stato sottoposto a tali verifiche.

Francia

- Importo percepito da un'unità delle amministrazioni pubbliche per l'assunzione degli oneri finanziari relativi alla disattivazione degli impianti nucleari (1,6 miliardi per il 2004, pari allo 0,1 % del PIL).
- Incompletezza del settore delle amministrazioni locali.

Germania

- Le unità produttrici di beni e servizi non destinabili alla vendita non sono classificate nel settore delle amministrazioni pubbliche a partire dal primo anno di acquisizione di tale status.
- Mancanza di dati dettagliati per l'analisi di conferimenti di capitale, strumenti finanziari derivati e dividendi.

Malta

- Classificazione del progetto «Malita e City Gate».

Italia

- Nel caso di grandi somme investite, la registrazione degli investimenti fissi lordi non viene effettuata secondo il principio della competenza.

Per maggiori dettagli si rinvia all'**allegato IV**.

Le analisi della DG Affari economici e finanziari sono effettuate secondo quanto previsto dalle norme...

66

Quando viene avviata una PDE, la DG Affari economici e finanziari produce analisi utilizzate come base per le successive decisioni PDE e formula raccomandazioni. Se è in corso una procedura, lo fa seguendo le proprie valutazioni periodiche sull'efficacia dell'azione (cfr. paragrafo 22). I risultati di tali analisi sono presentati, per le nuove procedure, nella relazione prevista dall'articolo 126, paragrafo 3, del TFUE oppure, per le procedure in corso, in un documento di lavoro interno della Commissione.

67

In linea con le disposizioni del TFUE³⁵, sarà avviata una PDE a partire dalla valutazione della Commissione sul rispetto della disciplina di bilancio da parte dello Stato membro, sulla base dei criteri relativi al disavanzo e al debito. A tal fine, la DG Affari economici e finanziari sorveglia l'evoluzione della situazione di bilancio e dell'entità del debito pubblico in ciascuno Stato membro basandosi sui dati effettivi, sui piani descritti nel programma di stabilità o di convergenza dello Stato membro e sulle previsioni della Commissione. Un superamento delle soglie stabilite nel protocollo n. 12 del TFUE non avvia automaticamente una PDE, dal momento che occorre prendere in considerazione altri fattori significativi. Questi ultimi sono costituiti da un elenco aperto di indicatori economici, raggruppati secondo le voci relative alle posizioni economica, di bilancio e del debito pubblico a medio termine³⁶, nonché da ogni altro elemento ritenuto pertinente per utile la valutazione e presentato dallo Stato membro. Le relazioni di cui all'articolo 126, paragrafo 3, hanno esaminato tutte le tematiche citate in precedenza.

... tuttavia, la PDE è stata sinora incentrata più sul disavanzo pubblico che sul debito pubblico.

68

Il criterio del debito, divenuto operativo solo nel 2012, è tuttora in fase di graduale introduzione e non sarà applicabile a tutti gli Stati membri almeno fino al 2020. Le PDE avviate prima del novembre 2011 devono essere abrogate in base al solo criterio del disavanzo, e ciò sarà seguito da un regime transitorio triennale per il debito. Il **riquadro 6** mostra come il criterio del debito si sia evoluto dal trattato di Maastricht.

35 Articolo 126, paragrafo 2.

36 Per l'elenco completo, cfr. articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1467/97.

Evoluzione del criterio del debito

Il protocollo n. 12 del trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht nel 1992, ha fissato per il disavanzo pubblico una soglia pari al 3 % del PIL e per il debito pubblico una soglia pari al 60 % del PIL, oppure un rapporto che «si stia riducendo in misura sufficiente e [...] si avvicini al valore di riferimento con ritmo adeguato».

Ipotizzando una crescita annua del PIL nominale del 5 %, un disavanzo pari al 3 % del PIL finirà per stabilizzare il rapporto debito/PIL al 60 %. Se il rapporto è superiore al 60 %, un deficit pari al 3 % del PIL comporterà una riduzione annuale nel rapporto debito/PIL di un ventesimo del differenziale rispetto al valore di riferimento del 60 %. In altri termini, concentrarsi sul disavanzo è stato considerato sufficiente a garantire la riduzione costante del debito e per molti anni non è stato ritenuto necessario definire in modo più preciso il ritmo di convergenza con il valore di riferimento.

Dalla crisi del 2008, l'ipotesi di una crescita annua del PIL nominale del 5 % è divenuta chiaramente irrealistica (cfr. **allegato V**). Pertanto, un disavanzo pari al 3 % del PIL non implica più automaticamente la convergenza verso un rapporto debito/PIL del 60 % (ad esempio, con un tasso di crescita nominale annuo del 3 % e un disavanzo del 3 %, il rapporto debito/PIL si stabilizzerà al 100 %). Per tale motivo, il criterio del debito è stato rivisto.

L'articolo 1, paragrafo 2, lettera b), del regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio, dell'8 novembre 2011, ne ha introdotto una definizione più precisa: «[...] si considera che [il rapporto debito/PIL] si stia riducendo in misura sufficiente e si avvicini al valore di riferimento con un ritmo adeguato [...] se il differenziale rispetto a tale valore è diminuito negli ultimi tre anni ad un ritmo medio di un ventesimo all'anno come parametro di riferimento [...]».

Tuttavia, i 23 Stati membri che a novembre 2011 erano già oggetto di una PDE sono destinatari di una norma transitoria per i tre anni successivi all'abrogazione delle rispettive PDE. Di conseguenza, il nuovo criterio del debito non sarà applicato universalmente a tutti gli Stati membri prima del 2020 (cfr. anche la **tabella 1**).

69

A partire dal 2011, la normativa stabilisce che il rapporto tra debito pubblico e PIL rispetta il criterio del debito se non supera il valore di riferimento (60 % del PIL), o se il differenziale rispetto al valore di riferimento sia diminuito nell'arco di tre anni al ritmo medio di un ventesimo all'anno, su base di dati passati, di previsioni o di dati corretti per il ciclo.

70

Il ritmo di riduzione accettabile del rapporto debito pubblico/PIL è circa pari a quello che si verificherebbe, a prescindere dal livello iniziale del debito, dati un disavanzo pubblico del 3 % del PIL e una crescita nominale annua del 5 %. Dal momento che la crescita nominale è rimasta costantemente al di sotto del 5 % dal 2008, per rispettare il parametro di riferimento del debito il disavanzo pubblico deve essere portato al di sotto del 3 % del PIL — e nel caso di livelli più elevati di debito iniziale, raggiungere l'obiettivo di disavanzo sarà ancora più impegnativo. Ciò rende i requisiti di convergenza particolarmente difficili per gli Stati membri fortemente indebitati.

71

Nella **tabella 4** si utilizzano i dati della Commissione e la proiezione³⁷ per il rapporto debito/PIL dal 2013 al 2020 per calcolare il rapporto annuale derivante dal rispetto del parametro di riferimento per il debito per i cinque paesi inclusi nel campione della Corte³⁸. Solo la Germania e Malta, il cui il debito si aggira attorno al 70 % del PIL, risultano rispettare il criterio del debito durante il periodo in esame. Si prevede che Cipro, sottoposto a un programma di assistenza finanziaria nell'aprile 2013, rispetterà il valore di riferimento del debito nel 2018. La Francia, oggetto nell'aprile 2009 di una PDE dalla quale ci si attende uscirà entro la fine del 2017, dovrebbe rispettare il criterio del debito alla fine del periodo transitorio di tre anni che decorrerà dall'abrogazione della PDE (ossia nel 2020). Tuttavia, non ci si attende che la Francia, con un rapporto debito/PIL del 96,5 % nel 2015, rispetterà il criterio del debito nel 2020. Come per la Francia, così anche per l'Italia le proiezioni della Commissione per tutti gli anni del periodo indicano che il rapporto debito/PIL eccederà la soglia massima accettabile per il rispetto del parametro di riferimento. Pertanto, ipotizzando lo scenario previsto dalla Commissione, l'Italia, che nel 2015 aveva un rapporto debito/PIL del 133,0 %, non sarà in grado di rispettare il parametro di riferimento del debito all'orizzonte di previsione 2020 ed è quindi, *prima facie*, in violazione del criterio del debito.

37 I dati per Germania, Italia, Francia e Malta sono tratti dalla relazione della Commissione sulla sostenibilità di bilancio 2015, scenario di partenza. La Commissione non presenta dati per Cipro, in quanto detto paese è oggetto di un programma di assistenza finanziaria. I dati per Cipro sono quindi tratti dalla relazione ex articolo IV dell'FMI (FMI, *Country Report* n. 14/313, ottobre 2014)

38 Ad eccezione della Repubblica ceca, dove il rapporto debito/PIL è inferiore alla soglia del 60 %.

Tabella 4

Andamento del debito nell'ambito dello scenario di partenza della Commissione rispetto al parametro di riferimento del debito (tutte le cifre in percentuale)

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
GERMANIA	debito/PIL (CE)	77,4	74,9	71,4	68,5	65,6	63,0	60,6	58,2
	debito/PIL (parametro di riferimento)				73,1	70,4	67,6	65,1	62,7
FRANCIA	debito/PIL (CE)	92,3	95,6	96,5	97,1	97,4	97,8	97,8	97,4
	debito/PIL (parametro di riferimento)				91,5	92,9	93,4	93,8	94,0
ITALIA	debito/PIL (CE)	128,8	132,3	133,0	132,2	130,0	128,2	126,0	123,5
	debito/PIL (parametro di riferimento)				124,5	125,5	124,7	123,3	121,4
CIPRO	debito/PIL (CE)	111,5	117,4	126,0	122,5	116,4	111,1	106,5	102,6
	debito/PIL (parametro di riferimento)				112,9	116,1	115,5	111,0	106,2
MALTA	debito/PIL (CE)	69,6	68,3	65,9	63,2	61,0	59,2	58,1	57,4
	debito/PIL (parametro di riferimento)				67,1	65,2	63,0	61,0	59,4

Fonte: simulazione della Corte dei conti europea basata su dati della Commissione. I riquadri evidenziati in giallo indicano che per tale anno si prevede che lo Stato membro rispetterà il parametro di riferimento del debito.

Le analisi da parte della Commissione sono difficili da seguire...

72

Il numero di fattori significativi — cfr. paragrafo 14, punto ii) — di cui la Commissione può tenere conto nella propria analisi è potenzialmente illimitato. Poiché, inoltre, non esiste alcun quadro metodologico per valutare l'impatto di tali fattori nella valutazione, tutte le conclusioni sono lasciate all'analisi economica della Commissione. Sebbene in alcuni casi occorra un approccio più qualitativo fondato su conoscenze approfondite, è difficile capire in che modo la capacità di analisi economica della Commissione si applichi ad altri fattori.

73

In quattro delle nove relazioni ex articolo 126, paragrafo 3 esaminate, la Commissione ha concluso che i fattori significativi presentano o sembrano presentare un «quadro eterogeneo»³⁹, mentre in altre tre relazioni ha concluso che i fattori significativi sembrano presentare una situazione favorevole o relativamente favorevole⁴⁰. Non è tuttavia chiaro il ragionamento alla base di queste conclusioni, come non è chiaro quanto questa analisi influisca sulla decisione definitiva di avviare o meno una PDE per uno Stato membro o su quella di prorogarne il termine ultimo.

... senza l'accesso a tutti i dati utilizzati non è possibile riprodurre i calcoli sottostanti...

74

Le informazioni sui dati utilizzati dalla Commissione nei suoi calcoli spesso sono difficilmente accessibili. Questa constatazione è stata confermata dai rappresentanti delle autorità nazionali di alcuni degli Stati membri visitati.

75

Nel caso delle raccomandazioni rivedute, ad esempio, le informazioni contenute nei pertinenti documenti di lavoro della Commissione non erano sufficienti per riprodurre il calcolo dello sforzo di bilancio e di altre variabili essenziali per la valutazione del rispetto, da parte degli Stati membri, delle raccomandazioni originarie. A questo proposito, il documento di lavoro alla base della raccomandazione della Commissione di prorogare il termine ultimo della PDE per la Francia a febbraio 2015 non conteneva dati a sostegno dello scenario di partenza⁴¹ né alcun dettaglio circa le misure discrezionali aggiuntive in materia di entrate, sebbene tali dati siano essenziali per riprodurre la valutazione dell'efficacia dell'azione che ha portato alla proroga.

39 Repubblica ceca (7.10.2009), Italia (7.10.2009), Cipro (12.5.2010), Malta (13.5.2009).

40 Germania (7.10.2009), Francia (18.2.2009), Malta (18.2.2009).

41 Lo scenario di partenza si basava sulle previsioni di primavera 2013, a loro volta alla base delle raccomandazioni PDE del 2013.

... e le decisioni non sono sempre basate su argomentazioni sufficientemente obiettive.

76

Si è proceduto a un riesame delle analisi della Commissione che erano alla base delle decisioni e delle raccomandazioni PDE del Consiglio nei confronti degli Stati membri inclusi nel campione. Il quadro giuridico che disciplina la questione delle decisioni e delle raccomandazioni PDE offre spazio a un livello relativamente elevato di flessibilità di interpretazione e applicazione. È il caso della valutazione della situazione di bilancio italiana nella relazione ex articolo 126, paragrafo 3, del 27.2.2015, che ha concluso che il criterio del debito doveva essere considerato soddisfatto. Il **riquadro 7** riassume la nostra analisi del caso.

Riquadro 7

Rispetto del criterio del debito: Italia

Per l'Italia è stata avviata una PDE a novembre 2009. La procedura è stata revocata nel maggio 2013. Da allora, l'Italia è tenuta a rispettare la norma del periodo transitorio di tre anni in riferimento al criterio del debito. Nel febbraio 2015 la Commissione ha proceduto a una valutazione e ha concluso che lo Stato membro era *prima facie* in violazione del criterio del debito.

Tuttavia, dopo aver tenuto conto dei fattori pertinenti e nonostante il fatto che il rapporto debito/PIL fosse ancora in crescita, la Commissione ha valutato che l'Italia rispettava il criterio del debito. La decisione citava tre principali fattori significativi:

- i) la situazione economica sfavorevole del momento, caratterizzata da un'inflazione molto bassa, che rende il rispetto del criterio del debito particolarmente impegnativo.

Analisi della Corte: il parametro di riferimento per l'aggiustamento del debito tiene già conto dell'influenza del ciclo economico sul ritmo di riduzione del debito. Le modalità per farlo sono contenute in una nota indirizzata al comitato economico e finanziario, dal titolo «Operatività del criterio del debito nella procedura per i disavanzi eccessivi». Detto documento chiarisce che l'aggiustamento del debito per il ciclo tiene anche conto dell'andamento dei prezzi, catturato dal deflatore dei prezzi del PIL;

- ii) aderenza all'obiettivo di bilancio a medio termine (OMT) o al percorso di aggiustamento verso di esso. Secondo la DG Affari economici e finanziari, il rigoroso rispetto o la convergenza con l'OMT implica, in normali circostanze macroeconomiche, il rispetto del criterio del debito nel medio termine e la sostenibilità del debito.

Analisi della Corte: sulla base delle previsioni economiche europee dell'inverno 2015, l'Italia ha rispettato l'OMT nel 2014 (nel senso che, essendo la sua economia in recessione, non è stata tenuta a effettuare alcun aggiustamento per il raggiungimento dell'OMT: il saldo strutturale di bilancio è di fatto peggiorato dello 0,2 %) e si prevedeva che lo avrebbe rispettato nel 2015. Tuttavia, sebbene le previsioni dell'inverno 2015 comprendano anche il 2016, la valutazione tiene conto soltanto del 2014 e 2015. Secondo le previsioni della Commissione, l'Italia non sarà in linea con il percorso di aggiustamento verso l'OMT nel 2016 (sforzo strutturale previsto: -0,2 % invece del +0,5 % richiesto). Pertanto, non si prevedeva che l'Italia soddisfacesse la condizione di «rigoroso rispetto dell'aggiustamento richiesto in vista dell'OMT»;

- iii) riforme strutturali: in una comunicazione di gennaio 2015⁴², la Commissione ha chiarito che i fattori significativi da prendere in considerazione all'atto di decidere di non avviare una PDE includono importanti riforme strutturali che generino diretti effetti di bilancio positivi, a lungo termine e pianificati in sufficiente dettaglio da parte dello Stato membro. Secondo la DG Affari economici e finanziari, l'Italia aveva fatto progressi nell'attuazione di un ampio programma di riforme con misure che «dovrebbero avere effetti positivi sulla crescita e, di conseguenza, sulla sostenibilità delle finanze pubbliche».

Analisi della Corte: la comunicazione non quantifica i termini «considerevole effetto positivo sulla crescita» e «effetti positivi a lungo termine sul bilancio». La stessa Italia ha quantificato l'impatto atteso delle riforme sulla crescita, ma non l'impatto di bilancio a lungo termine. Inoltre, la Commissione non ha condiviso alcuni presupposti alla base della stima italiana di un impatto positivo sulla crescita, limitandosi a constatare che «questi risultati non sono stati approvati da un organismo indipendente nazionale e sembrano sopravvalutare l'impatto delle riforme». Infine, non vi è alcun quadro metodologico che spieghi come dovrebbe essere valutato il costo di bilancio delle riforme e come tener conto di esso nell'ambito della valutazione del rispetto del criterio del debito.

42 «Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del patto di stabilità e crescita», COM(2015) 12 *final* del 13 gennaio 2015.

77

Ci si è concentrati sull'Italia perché, degli Stati membri inclusi nel campione, l'Italia è stato l'unico per il quale non è stata avviata una PDE, nonostante il fatto che il paese non fosse riuscito a rispettare il parametro di riferimento del debito; la decisione è stata determinata da considerazioni tratte dall'analisi di altri fattori significativi. Quanto ai cinque altri Stati membri, il rapporto debito/PIL della Repubblica ceca è al di sotto della soglia, mentre la Germania sta attualmente conformandosi al parametro di riferimento del debito. Malta è stata oggetto di una PDE dal 2013, quando non ha soddisfatto il requisito relativo al debito, fino al 2015, quando ha soddisfatto sia il criterio del disavanzo che quello del debito. Le norme concernenti la sorveglianza sono diverse per Cipro, in quanto quest'ultimo è stato oggetto nel 2013 di un programma di assistenza finanziaria. Infine, nel caso della Francia, oggetto di una PDE dal 2009, in base al regolamento (CE) n. 1467/97 il criterio del debito sarà applicabile solo quando lo Stato membro uscirà dalla PDE, ossia non prima del 2018.

78

Nel caso dell'Italia, la Commissione ha sfruttato la possibilità di invocare fattori significativi al fine di evitare di avviare una PDE per uno Stato membro che non avrebbe molto verosimilmente rispettato il parametro di riferimento del debito. In altre parole, piuttosto che affrontare alla radice le cause che rendevano il rispetto del parametro di riferimento molto impegnativo (perché, ad esempio, non tiene conto del livello iniziale del debito), la Commissione ha preferito rinviare il problema enfatizzando fattori significativi che hanno reso il rigoroso rispetto del parametro di riferimento una questione di secondaria importanza.

79

Per quanto riguarda tre dei sei Stati membri inclusi nel campione della Corte, il termine ultimo della PDE è stato prorogato e sono state formulate delle raccomandazioni riviste (cfr. **tabella 5**).

Tabella 5

Raccomandazioni riviste

	Raccomandazioni originali			Raccomandazioni riviste				
	Data	Termine ultimo	Sforzo medio di bilancio su base annua	Data di valutazione della Commissione	Data della raccomandazione	Proroga	Termine ultimo	Sforzo medio di bilancio su base annua
Francia	aprile 2009	2012	Almeno l'1 % del PIL a partire dal 2010	novembre 2009	novembre 2009	1 anno	2013	Al di sopra dell'1 % del PIL nel periodo 2010-2013
				maggio 2013	giugno 2013	2 anni	2015	1,3 % del PIL nel 2013, 0,8 % del PIL nel 2014, 0,8 % del PIL nel 2015
				febbraio 2015	marzo 2015	2 anni	Al più tardi nel 2017	0,5 % del PIL nel 2015, 0,8 % del PIL nel 2016, 0,9 % del PIL nel 2017
Cipro	luglio 2010	2012	Almeno 1,5 % del PIL nel periodo 2011-2012	maggio 2013	maggio 2013	4 anni	2016	Non specificato
Malta	luglio 2009	2010	Non specificato	febbraio 2010	febbraio 2010	1 anno	2011	0,75 % del PIL nel 2011

Fonte: Corte dei conti europea.

80

La Corte ritiene che l'analisi alla base della proroga di marzo 2015 del termine della PDE concernente la Francia, basata sulle previsioni dell'inverno 2015, non fosse del tutto trasparente. In particolare, la raccomandazione rivista è stata basata su una valutazione dal basso verso l'alto nella quale si affermava che «nel complesso, gli elementi probatori disponibili non consentono di concludere che lo sforzo raccomandato non sia stato realizzato nel periodo 2013-2014» [*traduzione della Corte*]⁴³. Ciò, nonostante il fatto che il calcolo dello sforzo strutturale includesse gli effetti di una misura discrezionale in materia di entrate⁴⁴ che, in quanto temporanea (incidenza finanziaria dal 2014 al 2016), non avrebbe dovuto esser presa in considerazione. La misura in questione equivaleva allo 0,1 % del PIL. Senza di essa, lo sforzo strutturale non avrebbe raggiunto l'1,1 %, necessario per giustificare la proroga del termine per la PDE.

81

Inoltre, la Commissione ha considerato che la Francia avesse rispettato le norme retroattivamente e ha invocato tale rispetto per giustificare la proroga del termine ultimo di adempimento, in modo da portare il disavanzo al di sotto della soglia ad un ritmo più lento. Tuttavia, tale valutazione si basava esclusivamente sui dati del 2013 e del 2014. Le previsioni disponibili per il 2015, che mostravano che la Francia non avrebbe raggiunto i propri valori-obiettivo, non sono state prese in considerazione nella valutazione della Commissione (cfr. *allegato VI*).

82

Stando al vademecum sul PSC, la valutazione dell'efficacia dell'azione dovrebbe essere anticipata se sussiste il rischio che i dati sui risultati, al momento dello scadere del termine ultimo, indichino che l'obiettivo relativo al disavanzo nominale non è stato raggiunto. La finalità di detta raccomandazione è evitare ogni conflitto tra l'articolo 10, paragrafo 3, del regolamento n. 1467/97, che prevede l'immediato passaggio alla fase successiva della PDE qualora, in base ai dati sui risultati, il valore-obiettivo nominale non venga raggiunto, e l'articolo 3, paragrafo 5, del medesimo regolamento, che consente una proroga del termine ultimo sulla base del fatto che è stata adottata un'azione efficace (ad esempio, lo Stato membro ha realizzato il richiesto sforzo di bilancio, come valutato utilizzando indicatori di tipo «dall'alto verso il basso» e/o «dal basso verso l'alto»). Tuttavia, in base alle informazioni disponibili al momento della valutazione, la Francia non avrebbe soddisfatto alcun indicatore nominale o strutturale entro la fine del 2015 (termine ultimo). Pertanto, piuttosto che prorogare il termine, la Commissione avrebbe dovuto inviare un avvertimento (attraverso una raccomandazione autonoma) oppure passare alla fase successiva della procedura.

43 SWD(2015) 19 *final* del 27 febbraio 2015, pag. 18.

44 Un aumento dal 5 % al 10,7 % dell'aliquota del contributo straordinario sull'imposta sulle società (*Contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés*). La misura è stata introdotta il 29 dicembre 2013 e cesserà il 30 dicembre 2016.

83

La Commissione ha sfruttato l'elevato grado di flessibilità e di discrezionalità permesse dalle norme del PSC nelle proprie valutazioni relative all'Italia e alla Francia.

Inoltre, sono state rilevate differenze non spiegate tra le decisioni e raccomandazioni in merito alla PDE approvate dal Consiglio e quelle proposte della Commissione.

84

Gli auditor della Corte hanno confrontato la versione definitiva delle decisioni e raccomandazioni PDE approvate dal Consiglio con quelle proposte dalla Commissione, riscontrando una serie di differenze per le quali la documentazione disponibile non ha fornito ragioni. Ad esempio, nel caso di Cipro (6.7.2010) la Commissione ha raccomandato l'1,75 % del PIL per il periodo 2010-2012. Nella raccomandazione del Consiglio, tale percentuale è stata ridotta all'1,5 % del PIL per il periodo 2011-2012. Per le discordanze più significative, cfr. **allegato VII**.

Azioni correttive e di sorveglianza nel quadro della PDE: relazioni presentate dagli Stati membri, monitoraggio e sorveglianza effettuati dalla Commissione

Le relazioni degli Stati membri sulle misure correttive potrebbero essere migliorate

Le rendicontazioni degli Stati membri in materia di azioni correttive PDE non forniscono una base sufficientemente ampia e solida affinché la Commissione svolga i suoi compiti di monitoraggio e sorveglianza

85

Il «six-pack» e il «two-pack» hanno introdotto nuovi obblighi in materia di rendicontazione allo scopo di potenziare la sorveglianza nel quadro della PDE (cfr. **figura 7**). Tuttavia, non esiste alcun meccanismo normativo che garantisca che gli Stati membri rispettino tali obblighi di rendicontazione. Di conseguenza, la Commissione non avvia alcuna azione nei confronti degli Stati membri che omettono di fornire le informazioni obbligatorie. Inoltre, dall'analisi della Corte è emerso che la Commissione non ha portato la questione all'attenzione del Parlamento europeo e del Consiglio al momento della revisione della governance economica e dell'applicazione del «six-pack» e del «two-pack» (novembre 2014). Gli Stati membri inclusi nel campione della Corte e soggetti ai nuovi obblighi di rendicontazione⁴⁵ non si sono sempre attenuti a questi ultimi (cfr. **figura 8** per alcuni esempi).

45 Francia e Malta.

Figura 7 Nuovi obblighi di rendicontazione introdotti dal «six-pack» e dal «two-pack»



Fonte: Corte dei conti europea.

Figura 8

Esempi di mancata ottemperanza da parte degli Stati membri agli obblighi di rendicontazione

➔ Nel mese di ottobre 2013, la *Francia* doveva presentare tre documenti ai fini della PDE:

Documentazione che la Francia doveva inviare nel 2013	Constatazione
i) relazione sull'esecuzione del bilancio nel corso dell'esercizio	La Francia non ha inviato detta documentazione alla Commissione.
ii) relazione sulle misure adottate	La Francia ha presentato un estratto del proprio progetto di bilancio 2014, inteso sostituire la relazione sulle misure adottate e il programma di partenariato economico. Tuttavia, né il formato né il contenuto di tale estratto rispettano i requisiti del programma di partenariato economico; inoltre l'estratto non fornisce sufficienti informazioni sulle misure correttive degli ultimi anni del periodo in questione, come invece richiesto per la relazione sulle misure adottate.
iii) programma di partenariato economico	

➔ Nel 2014 la *Francia* e *Malta* dovevano trasmettere le seguenti relazioni:

Documentazione da trasmettere nel 2014	Constatazione
<i>Francia</i> : due relazioni sull'esecuzione del bilancio nel corso dell'esercizio	La Francia non ha presentato i suddetti documenti.
<i>Francia</i> : relazione sulle misure adottate	La Commissione ha chiesto alla Francia di riferire sulle misure adottate solo nel suo prossimo programma di stabilità (per il 2014) e non, come prevedeva il regolamento (UE) n. 473/2013, tramite una relazione sulle misure adottate. Nel proprio programma di stabilità per il 2014, lo Stato membro ha fornito alcune informazioni, ma in modo non sufficientemente dettagliato da rispettare quanto disposto dal regolamento.
<i>Malta</i> : due relazioni sull'esecuzione del bilancio nel corso dell'esercizio	Malta ha inviato entrambi i documenti, ma le relazioni non includevano i dati richiesti sull'incidenza di bilancio in corso di esercizio delle misure discrezionali per il 2014.

Fonte: Corte dei conti europea.

86

Ad eccezione di Cipro (dopo che nel 2013 ha acconsentito a un programma di assistenza finanziaria), le misure correttive non sono state sufficientemente dettagliate e/o la loro incidenza sul bilancio non è stata identificata o spiegata in modo sufficientemente chiaro (cfr. **riquadro 8**) da consentire alla Commissione di esercitare una vigilanza efficace.

87

Inoltre, le scadenze fissate per la produzione delle previsioni economiche europee non sono allineate con le scadenze di bilancio nazionali. Ciò comporta frequenti discrepanze tra le previsioni della Commissione e le previsioni di bilancio nazionali, e di conseguenza tra gli obiettivi di bilancio e i percorsi di adeguamento PDE obbligatori.

Riquadro 8

Esempi di insufficienti dettagli sulle misure correttive

- Il programma nazionale di riforma della **Repubblica ceca** (2012) conteneva un elenco di misure, pianificate ed attuate, nonché misure attuate con un'incidenza finanziaria attesa nel 2013 e 2014. Il programma non includeva tuttavia alcuna stima dell'incidenza di bilancio di tali misure.
- Il programma di convergenza della **Repubblica ceca** (2012) includeva una tabella che specificava l'incidenza di bilancio delle misure previste per il periodo 2013-2015. Tuttavia, i dati contenuti nel testo non hanno potuto essere riconciliati con le informazioni contenute nella tabella. Inoltre, in un caso non vi era alcuna informazione dettagliata in merito alle misure correttive proposte.
- La relazione di **Malta** sulle azioni intraprese (2013) specificava misure correttive per il 2013, ma era vago relativamente al 2014. Invece di fornire informazioni dettagliate, la relazione si limitava a rimandare all'imminente documento di bilancio. Pertanto, la valutazione della Commissione⁴⁶ non ha incorporato le misure previste (non erano state inserite fino alle previsioni d'inverno), il che ha indebolito la base per un monitoraggio e una sorveglianza efficaci.
- I programmi di stabilità della **Francia** per il periodo 2010-2014 non descrivevano le misure correttive relative a ciascun anno fornendo i dettagli obbligatori⁴⁷. Di conseguenza, la Commissione non disponeva di una base sufficiente per una sorveglianza o per un processo decisionale efficaci.

⁴⁶ Pubblicata il 5 novembre 2013 e basata sulle previsioni d'autunno.

⁴⁷ Ogni successivo programma di stabilità copre tre anni. La Francia ha sistematicamente fornito informazioni dettagliate per il primo anno, ma non per il secondo o terzo.

Il monitoraggio e la sorveglianza effettuati dalla Commissione sono soggetti a norme sempre più complesse, mancano di trasparenza e forniscono una valutazione limitata dell'effetto delle riforme strutturali

88

La presente sezione descrive le norme e la procedura per la valutazione dell'efficacia dell'azione, esamina la qualità delle valutazioni della Commissione e tiene conto dell'impatto delle recenti modifiche.

89

Le norme per la valutazione dell'efficacia dell'azione sono cambiate per effetto dei seguenti fattori:

- i) le riforme del PSC del 2005 e 2011, che hanno integrato l'iniziale parametro di riferimento sul disavanzo (3 %, PSC del 1997) con un approccio dall'alto verso il basso basato sul saldo strutturale; nonché
- ii) orientamenti interpretativi supplementari, approvati dal Consiglio nel 2014, comprendenti una metodologia di valutazione dal basso verso l'alto.

90

Il rispetto delle raccomandazioni PDE è verificato valutando se, sulla base dei dati effettivi e delle previsioni della Commissione, lo Stato membro raggiunga gli obiettivi di disavanzo annuali. Nel caso in cui lo Stato membro non riesca a raggiungere tali obiettivi, viene effettuata una valutazione dell'efficacia dell'azione utilizzando due approcci: dall'alto verso il basso e dal basso verso l'alto (cfr. **riquadro 9**).

Valutazione dell'efficacia dell'azione

Approccio dall'alto verso il basso

Se gli obiettivi di disavanzo annuali non sono raggiunti, viene impiegato un approccio dall'alto verso il basso per valutare se lo Stato membro abbia o meno migliorato il saldo strutturale («sforzo di bilancio raccomandato», R) richiesto dalle raccomandazioni PDE.

Ciò viene fatto mettendo a confronto R con il cambiamento osservato o previsto nel saldo strutturale («sforzo di bilancio osservato», ΔS) e con il cambiamento nel saldo strutturale corretto per tener conto dell'effetto di:
a) revisioni della crescita potenziale della produzione; b) revisioni della composizione della crescita economica o di altre entrate straordinarie o ammanchi; c) altri eventi imprevisti («sforzo di bilancio riveduto», ΔS^*).

Se sia ΔS che ΔS^* sono pari o superiori a R , si ritiene che lo Stato membro abbia adottato azioni efficaci e la PDE viene sospesa. In tutti gli altri casi, è necessario che la valutazione sia confermata da un'attenta analisi, effettuata utilizzando sia l'approccio dall'alto verso il basso che quello dal basso verso l'alto.

Approccio dal basso verso l'alto

L'approccio dal basso verso l'alto mira a valutare lo sforzo di bilancio offrendo una stima diretta dell'incidenza sul bilancio delle nuove misure di bilancio attuate dallo Stato membro successivamente alla formulazione della raccomandazione PDE, o a partire dall'ultima valutazione del rispetto della raccomandazione PDE.

Lo sforzo di bilancio viene calcolato come la somma di: a) incidenza stimata sul bilancio delle misure discrezionali aggiuntive in materia di entrate e b) variazione della spesa nominale rispetto a uno scenario di partenza previamente ipotizzato dalla Commissione e basato sull'ipotesi di politiche invariate.

Le norme per la valutazione dell'efficacia dell'azione sono diventate sempre più complesse

91

L'introduzione degli approcci dall'alto verso il basso e dal basso verso l'alto ha reso più complesse le norme relative alla valutazione dell'efficacia dell'azione.

92

Approccio dall'alto verso il basso: lo sforzo strutturale dipende da una stima dello scarto dal PIL potenziale, interpretato come la differenza tra la produzione effettiva e quella potenziale. La produzione potenziale è definita come il livello massimo di produzione che può essere ottenuto senza generare pressioni inflazionistiche. Si tratta di una variabile non osservabile, e una sua stima sarebbe estremamente incerta (cfr. **riquadro 10**).

Riquadro 10

Produzione potenziale

Dalla riforma del 2005, la produzione potenziale ha rivestito un ruolo cruciale nell'ambito della PDE. Questo concetto teorico non è osservabile, nemmeno retroattivamente, e deve essere stimato.

Esistono vari metodi di stima della produzione potenziale. Nonostante il parere di esperti che sostengono «l'esistenza di un'incertezza significativa di qualsiasi stima dello scarto dal PIL potenziale» e il fatto che «sarebbe imprudente basare una valutazione delle prospettive economiche solamente su un unico approccio, quale che esso sia»⁴⁸, il Consiglio Ecofin ha adottato un approccio unico: il metodo della funzione di produzione.

Tale metodo si avvale di una formulazione funzionale predefinita della funzione di produzione e stima la produzione potenziale combinando, dopo la rimozione della loro componente ciclica, lo stock di capitale, la forza lavoro e la produttività totale dei fattori. La medesima funzione di produzione si applica a tutti gli Stati membri: una funzione di Cobb-Douglas con un'elasticità del lavoro rispetto alla produzione uguale a 0,65 e un'elasticità del capitale rispetto alla produzione uguale a 0,35. Tali valori sono stati ottenuti utilizzando «la media dei salari in percentuale all'interno dell'UE-15 nel periodo 1960-2003 [...] come stima per l'elasticità del lavoro rispetto alla produzione, ottenendo un valore di 0,63 [...] e, per definizione, di 0,37 per l'elasticità del capitale rispetto alla produzione». Tuttavia, «dal momento che tali valori sono vicini ai valori medi convenzionali dello 0,65 e dello 0,35, questi ultimi sono stati imposti in tutti i paesi» [traduzione della Corte]⁴⁹.

Le revisioni delle stime della produzione potenziale scaturiscono dall'adeguamento di dati passati e dall'utilizzo di nuovi dati sulla produzione e sulla produzione attesa, ma anche da altri aspetti tecnici e ipotesi sottostanti, come le previste variazioni dell'inflazione.

48 UK Office for Budget Responsibility, *Estimating the output gap* (Stima dello scarto dal PIL potenziale), Briefing paper No 2, aprile 2011 [traduzione della Corte]. Si tratta del Consiglio di bilancio del Regno Unito.

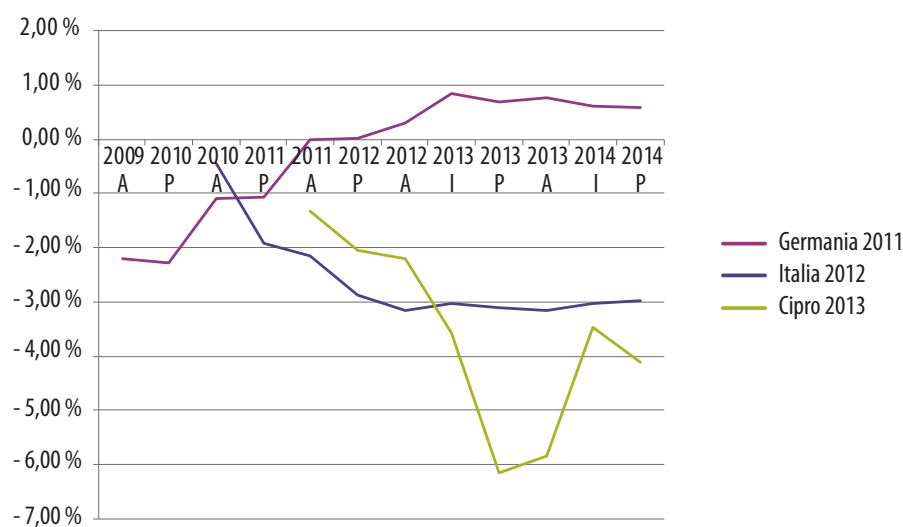
49 Commissione europea, DG Affari economici e finanziari, «The Production Function Methodology for Calculating Potential Growth Rates & Output Gaps» (Il metodo della funzione di produzione per il calcolo dei tassi di crescita potenziale e dello scarto dal PIL potenziale, *Economic Papers* 535, novembre 2014).

93

Per questo motivo, le stime della produzione potenziale sono soggette a frequenti e possibilmente significative modifiche che potrebbero anche incidere sulle stime precedenti. Anche i dati sulla produzione effettiva (sia quelli storici che le previsioni) possono essere oggetto di sostanziali revisioni. Ne consegue che lo scarto dal PIL potenziale è spesso oggetto di revisione e potrebbe variare in misura molto considerevole: in alcuni casi, l'entità della revisione è superiore alla precedente stima dello stesso scarto dal PIL potenziale. La **figura 9** illustra tale volatilità. Ad esempio, per il 2013 lo scarto dal PIL potenziale a Cipro era stato inizialmente stimato, nella previsione del 2011, a $-1,32\%$; nelle previsioni di primavera del 2013 è sceso a $-6,16\%$, mentre nelle previsioni di primavera del 2014 è salito a $-4,1\%$.

Figura 9

Esempi della volatilità dello scarto dal PIL potenziale nelle previsioni della Commissione



Nota: A = autunno, P = primavera, I = inverno.

Fonte: Banca dati annuale della Commissione sui dati macroeconomici (AMECO).

94

L'approccio dal basso verso l'alto è alquanto complesso, soprattutto a causa della difficoltà di definire l'incidenza delle misure in materia di entrate e a causa del parametro di riferimento «a politiche invariate» rispetto al quale saranno valutate le azioni del governo. L'analisi/le conclusioni della Commissione circa la stima dell'incidenza sul bilancio delle misure di bilancio dipendono inevitabilmente dalle informazioni e dai dati forniti dalle autorità nazionali. È impossibile per la Commissione valutare in modo adeguato la precisione di questi dati con le risorse che mette a disposizione per tale compito.

Le analisi della Commissione sull'incidenza delle misure di bilancio mancano di trasparenza...**95**

La crescente complessità delle norme per la valutazione dell'efficacia dell'azione ha ampliato il margine di interpretazione e di discrezionalità della Commissione. Di conseguenza, le analisi effettuate dalla Commissione sono divenute meno trasparenti.

96

Per quanto riguarda l'approccio dall'alto verso il basso, non è possibile ricalcolare gli sforzi strutturali senza avere accesso a determinati dati fondamentali, che non sono stati integralmente condivisi con gli Stati membri fino alle previsioni di primavera del 2015 e che non sono ancora stati resi pubblici (cfr. paragrafi 74 e 75).

97

La Commissione ha impiegato l'approccio dal basso verso l'alto per la Francia nel maggio 2013. Tale metodo ha consentito alla Commissione di concludere che la Francia aveva adottato misure efficaci e di prorogare il termine ultimo della PDE in questione. Tuttavia, il metodo non è stato approvato dal Consiglio fino al giugno 2014. Inoltre, la valutazione dell'incidenza delle misure in materia di entrate è una proiezione, non una valutazione ex post, e pertanto potrebbe essere troppo ottimistica rispetto agli effetti reali. Inoltre, l'incidenza delle misure di spesa viene valutata rispetto a uno scenario di partenza individuato dalla Commissione partendo dal presupposto di politiche invariate, ed è oggetto di giudizio professionale.

98

La Commissione ha compiuto sforzi per potenziare la trasparenza. In parte a decorrere dalle previsioni di primavera del 2014, e per intero a partire dalle previsioni di primavera del 2015, la Commissione ha condiviso con gli Stati membri le informazioni a questi necessarie per riprodurre i calcoli da essa effettuati sull'efficacia dell'azione. Tuttavia, dal momento che la maggior parte di tali dettagliate informazioni non viene resa pubblica, una terza parte interessata non sarebbe in grado di riprodurre la valutazione.

99

Come i documenti di rendicontazione PDE presentati dalle autorità nazionali (cfr. paragrafo 86), così anche le valutazioni della Commissione esaminate dalla Corte non contenevano alcuna valutazione dettagliata (misura per misura) né una valutazione ex post quantificata delle misure correttive attuate dagli Stati membri.

... e le sue conclusioni non sono sempre sufficientemente chiare o fondate

100

Dall'entrata in vigore del «six-pack», gli Stati membri per i quali è stata avviata una PDE o ai quali è stata concessa una proroga sono tenuti a presentare una relazione, entro i successivi sei mesi, sulle azioni correttive adottate (cfr. **figura 7**, paragrafo 85). Ciò ha riguardato due Stati membri del campione (Malta e Francia nell'ottobre 2013). In entrambi i casi, la Corte ha constatato che le conclusioni della valutazione della Commissione si basavano su dati incompleti. In particolare:

- i) la Commissione ha evidenziato che Malta (termine ultimo di adempimento nell'ambito della PDE: fine 2014) non aveva soddisfatto i requisiti PDE per il 2014, sia in termini nominali che strutturali, e che né la relazione sulle azioni adottate né il documento programmatico di bilancio hanno fornito dettagli sufficienti sulle misure discrezionali a sostegno degli obiettivi di bilancio;
- ii) la valutazione dall'alto verso il basso della Commissione ha evidenziato che in Francia (termine ultimo di adempimento nell'ambito della PDE prorogato a fine 2015) lo sforzo strutturale è stato insufficiente sia per il 2013 che per il 2014, ma che lo sforzo strutturale corretto aveva raggiunto gli obiettivi previsti. In conformità con le norme, è stata anche effettuata un'analisi dal basso verso l'alto allo scopo di verificare se lo Stato membro avesse adottato delle azioni efficaci. Tuttavia, dalla seconda analisi è emerso che, per entrambi gli anni, lo sforzo strutturale non è stato all'altezza delle raccomandazioni formulate dal Consiglio (ad esempio, l'incidenza sul bilancio delle nuove misure discrezionali è stata insufficiente). Per il 2015, l'ultimo anno del periodo della PDE, la Commissione ha avvertito che «occorrerà un significativo insieme di misure, oltre a quelle già indicate, per garantire il raggiungimento del valore-obiettivo fissato per il 2015» [traduzione della Corte]. Di fatto, la Francia non ha raggiunto tale valore-obiettivo.

Nonostante queste osservazioni sia sulla Francia che su Malta, la conclusione della Commissione in merito a entrambe le relazioni sulle misure adottate è stata che lo Stato membro «ha adottato misure efficaci e non è al momento necessaria l'adozione di ulteriori misure nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi» [traduzione della Corte].

101

La Commissione ha sostenuto che la valutazione della relazione sulle azioni adottate è retroattiva. Tuttavia, ciò non è conforme alle norme stabilite nel vademecum sul PSC (paragrafo 2.3.2: «[...] la Commissione esamina [la relazione dello Stato membro sulle azioni intraprese] per verificare se lo Stato membro ha rispettato le raccomandazioni di cui all'articolo 126, paragrafo 7. Ciò viene fatto valutando se si prevede che lo Stato membro rispetterà tutti gli obiettivi nominali, secondo le previsioni della Commissione») [*traduzione della Corte*]; significa inoltre che la fissazione di obiettivi non ambiziosi per il primo anno di una PDE (quando bisogna presentare la relazione) potrebbe trasformare la valutazione della relazione sulle azioni intraprese in una mera formalità che non apporta alcun valore aggiunto. A tale proposito, la Corte osserva, ad esempio, che le raccomandazioni del Consiglio formulate nel giugno 2013 chiedevano che la Francia in quell'anno raggiungesse un disavanzo nominale pari alle previsioni formulate per il 2013 nelle previsioni economiche europee su cui erano basate le raccomandazioni PDE, e imponevano solo quelle misure discrezionali che lo Stato membro aveva già approvato nel suo più recente bilancio a quell'epoca. Infine, lo sforzo strutturale necessario era stato semplicemente ricavato dall'obiettivo di bilancio nominale.

102

La valutazione dell'efficacia dell'azione dovrebbe permettere il passaggio alla fase successiva della procedura qualora lo Stato membro non raggiunga, o si prevede che non raggiunga, tutti gli obiettivi (disavanzo nominale, sforzo strutturale, sforzo strutturale corretto e gli obiettivi «dal basso verso l'alto»). Tuttavia, la Corte ha constatato che ciò non si è verificato con le valutazioni continue («periodico monitoraggio») svolte sulla Francia⁵⁰ in occasione delle previsioni di primavera e di autunno del 2014: sebbene la Francia non stesse raggiungendo nessuno dei propri obiettivi, non si è passati alla fase successiva della procedura (cfr. **allegato VI**).

103

I paragrafi 79 e seguenti illustrano l'analisi effettuata dalla Corte sulla valutazione che la Commissione svolge allo scadere del termine ultimo per le raccomandazioni rivedute (Malta nel 2010 e Francia nel 2009, 2013 e 2015).

50 Come può vedersi dall'**allegato VI**, la Francia è il solo Stato membro tra quelli del campione al quale si applica tale debolezza nella valutazione continua.

104

Sulla questione del debito, la Corte ha in generale constatato che, anche dopo l'applicazione del criterio del debito, l'analisi delle dinamiche del rapporto debito/PIL non giunge ad alcuna conclusione per gli Stati membri già oggetto di una PDE nel novembre 2011. Nell'analisi, vengono descritte a grandi linee le tendenze storiche e previsionali del rapporto debito/PIL e si segnala che le proiezioni degli Stati membri potrebbero sottostimare il tasso di crescita del debito e che le misure previste dai rispettivi programmi di stabilità potrebbero essere insufficienti per ridurre il rapporto debito/PIL. Tuttavia, nelle conclusioni non ci si interroga neanche in merito ad una eventuale violazione del criterio del debito. La Commissione ha sottolineato che qualunque conclusione di questo tipo diverrebbe rilevante soltanto dopo l'abrogazione della PDE. A tale riguardo, la Corte osserva inoltre che, secondo la versione interna del vademecum sul PSC, le PDE aperte al novembre 2011 devono essere abrogate solo sulla base del solo criterio del disavanzo.

Ciononostante, l'introduzione di obiettivi di bilancio annuali nelle raccomandazioni PDE dal 2011 in poi fornisce un chiaro parametro di riferimento per la valutazione continua dell'efficacia dell'azione nell'ambito delle PDE pluriennali

105

In linea di principio, una PDE dovrebbe essere chiusa entro la fine dell'anno successivo a quello in cui è stata aperta. Gli obiettivi fissati dalle raccomandazioni PDE hanno pertanto un orizzonte temporale annuale.

106

Tuttavia, nel 2009 sono state avviate numerose PDE pluriennali. È stato fissato un obiettivo di disavanzo per le amministrazioni pubbliche per l'insieme del periodo, con, a tal fine, uno sforzo di bilancio medio sul periodo (cfr. **allegato VI**, celle evidenziate in giallo). Lo svantaggio è stato che ciò ha consentito agli Stati membri di rinviare la maggior parte delle azioni correttive fino all'ultimo anno del periodo. A quel punto, la vasta entità delle misure correttive necessarie le ha rese irrealistiche e ha costretto il Consiglio a prorogare il termine ultimo.

107

Per ovviare a tale punto debole, a decorrere dal 2011 le raccomandazioni PDE hanno incluso obiettivi di bilancio annuali per tali PDE pluriennali, sia in termini nominali che strutturali, ripristinando in tal modo il parametro di riferimento annuale per la valutazione delle azioni correttive, come avveniva prima del 2009.

Adesso anche le riforme strutturali vengono prese in considerazione nella valutazione complessiva delle azioni PDE adottate...

108

Gli eccessivi disavanzi pubblici possono avere origine, almeno in parte, in debolezze strutturali. Le riforme strutturali affrontano tali debolezze ed eliminano gli ostacoli ai principali fattori trainanti della crescita attraverso, ad esempio, la liberalizzazione dei mercati del lavoro e dei mercati dei prodotti e dei servizi, che a loro volta favoriscono la creazione di posti di lavoro e gli investimenti e migliorano la produttività. Dunque, le riforme strutturali possono migliorare la competitività, stimolare la crescita e, nel medio e lungo termine, contribuire a una duratura correzione del disavanzo.

109

A partire dal maggio 2013, la Commissione ha inoltre tenuto conto delle riforme strutturali nella valutazione complessiva dell'azione PDE. Lo fa valutando i programmi di partenariato economico (PPE). Dall'entrata in vigore del «two-pack», gli Stati membri dell'UE facenti parte della zona euro per i quali è stata avviata una PDE sono tenuti a presentare, oltre alle relazioni sulle azioni adottate, anche i PPE, una sorta di tabella di marcia delle riforme strutturali programmate. Inoltre, dal febbraio 2015 la Commissione ha inoltre considerato le riforme strutturali programmate in modo sufficientemente dettagliato come un «fattore significativo» per non avviare una PDE o per concedere una proroga del termine ultimo di adempimento per una PDE pluriennale⁵¹.

... sebbene le analisi effettuate al riguardo siano ancora limitate e non tengano sufficientemente conto dell'importanza delle riforme strutturali nel contesto della PDE.

110

Le valutazioni del PPE sono un esercizio *ad hoc* e la Commissione non dà sistematicamente seguito alle debolezze individuate. Ad esempio, nel suo parere sul PPE presentato da Malta nell'ottobre 2013, il Consiglio ha concluso che tutte le riforme erano *in fieri* e che l'attuazione rimaneva soggetta a rischi. In aggiunta, alcune raccomandazioni specifiche per paese non erano ancora state pienamente rispettate. Il Consiglio ha pertanto invitato Malta a fornire ulteriori informazioni sull'attuazione delle riforme previste nel prossimo programma nazionale di riforma e nel programma di stabilità, prendendo al contempo in considerazione misure aggiuntive al fine di garantire la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche. Tuttavia, nonostante il mancato rispetto da parte di Malta di tutti gli ambiti del parere del Consiglio in relazione a una serie di riforme, la Commissione non ha menzionato le informazioni mancanti nella propria valutazione del programma nazionale di riforma in questione.

51 COM(2015) 12 final.

111

Ad eccezione degli Stati membri che beneficiano di un programma di assistenza finanziaria (ad esempio, Cipro), il monitoraggio dell'attuazione delle riforme strutturali da parte degli Stati membri oggetto di una PDE viene effettuato solo nel contesto del semestre europeo (monitoraggio dell'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese) e non è più severo di quello effettuato nei confronti di altri Stati membri.

112

Inoltre, il monitoraggio delle raccomandazioni specifiche per paese non sempre è esteso all'effettiva attuazione delle riforme o alla valutazione della loro efficacia. È principalmente incentrato sui passi fatti per trasformare le misure proposte in normativa (cfr. **riquadro 11**). La Corte ritiene che il carente monitoraggio possa compromettere l'impatto della recente decisione della Commissione di tenere maggiormente conto dell'attuazione delle riforme strutturali.

Riquadro 11**Valutazione operata dalla Commissione sulle riforme strutturali attuate dall'Italia**

A titolo esemplificativo dell'approccio della Commissione alla valutazione delle riforme strutturali, si fa qui riferimento a tre riforme considerate prioritarie sia dall'Italia che dalla Commissione:

- **Revisione della spesa:** nei loro programmi nazionali di riforma del 2013 e 2014, le autorità italiane hanno sottolineato la nomina di un commissario incaricato di sovrintendere alla revisione della spesa. Tuttavia, il commissario nominato nell'ottobre 2013 si è dimesso nell'ottobre 2014 (due anni prima dello scadere del proprio mandato), dopo aver presentato un piano di revisione della spesa. Nella propria valutazione (COM(2015) 113 *final*), la Commissione ha unicamente osservato che «nell'ambito della revisione della spesa si è optato per una maggiore titolarità politica, ma solo alcuni strumenti sono già pienamente operativi [...]». La Commissione non ha valutato i progressi compiuti (o non compiuti) dall'Italia nell'attuazione delle proposte del commissario. Un nuovo commissario alla revisione della spesa è stato nominato solo cinque mesi più tardi.
- **Lotta alla corruzione:** la valutazione operata dalla DG Affari economici e finanziari sull'Autorità nazionale anticorruzione non ha individuato nessuna debolezza che ne pregiudicasse l'efficacia. Tali debolezze sono venute alla luce soltanto nel giugno 2014, dopo che una relazione della DG Migrazione e affari interni aveva individuato numerose problematiche (febbraio 2014) e dopo lo scoppiare di un grave scandalo di corruzione in Italia (EXPO 2015 a Milano nell'aprile del 2014). Altri due gravi casi di corruzione sono venuti alla luce più tardi nel corso dello stesso anno (il progetto MOSE a Venezia nel mese di giugno, «Mafia capitale» a Roma nel mese di dicembre).
- **Lotta all'evasione fiscale:** nella propria valutazione, la Commissione non ha esaminato dati resi noti dall'Italia, quali l'effetto delle misure attuate a tal titolo nel programma di stabilità e nel programma nazionale di riforme.

Esito della PDE

Le riforme della PDE hanno introdotto strumenti per rafforzare la disciplina di bilancio, ma la PDE non si è dimostrata pienamente efficace come meccanismo correttivo.

113

Nei paragrafi che seguono, viene riassunto ciò che è stato fatto per migliorare ulteriormente la disciplina di bilancio e si esamina l'efficacia della PDE come meccanismo correttivo e di riforma strutturale.

Le successive riforme della PDE hanno introdotto strumenti per potenziare la disciplina di bilancio negli Stati membri...

114

Le recenti riforme del quadro di bilancio dell'UE (il «six-pack» nel 2011 e il «two-pack» nel 2013, cfr. **figura 1**) sono state realizzate allo scopo di conseguire e mantenere la solidità delle finanze pubbliche. Nel contesto della PDE, le riforme hanno introdotto norme complementari, un meccanismo di allerta precoce e una serie di nuovi strumenti di monitoraggio e sorveglianza; le suddette riforme hanno inoltre rafforzato le sanzioni e reso più snelle le condizioni per l'imposizione delle stesse.

... tuttavia, la PDE non si è dimostrata pienamente efficace come meccanismo correttivo.

115

Il saldo di bilancio e il rapporto debito/PIL sono i due indicatori previsti dal trattato utilizzati per valutare la situazione di bilancio di uno Stato membro (cfr. paragrafo 1). La riforma del 2005 del PSC li ha integrati introducendo il saldo strutturale⁵² come uno dei valori-obiettivo che gli Stati membri oggetto di una PDE devono conseguire per correggere una situazione di disavanzo eccessivo.

116

Dei 23 Stati membri oggetto di una PDE nel novembre 2011, 15 erano usciti dalla procedura a fine 2015 (cfr. **tabella 1**). Tutti gli Stati membri esaminati dalla Corte hanno migliorato sia il proprio saldo di bilancio che il proprio saldo strutturale durante il periodo dell'audit (cfr. **figura 10**)⁵³. La Repubblica ceca, la Germania, l'Italia e Malta sono riuscite a uscire dalla procedura. Cipro ha accettato un programma di assistenza finanziaria e la Francia rimane oggetto di una PDE dopo tre proroghe del termine ultimo di adempimento. La Francia è l'unico Stato membro, tra quelli inclusi nel campione della Corte, con un deficit che nel 2015 era ancora al di sopra della soglia del 3 %.

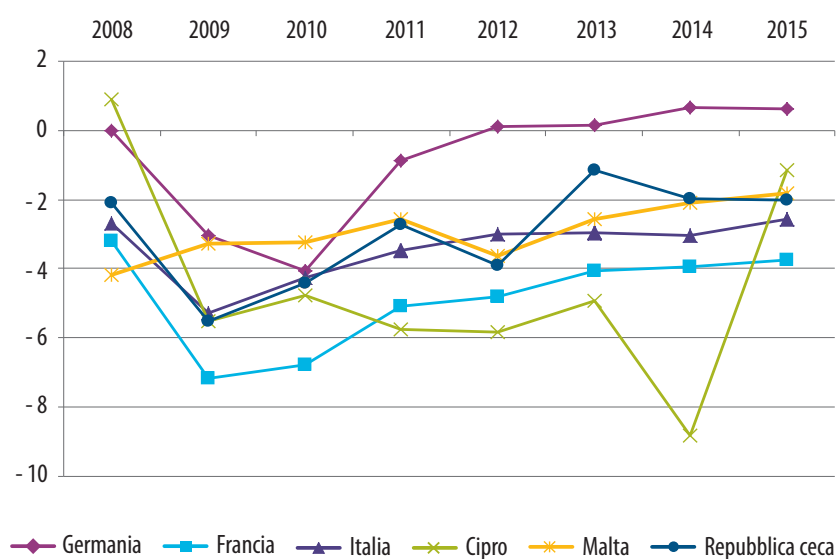
52 Il saldo strutturale è il saldo di bilancio depurato della componente ciclica, delle misure una tantum e di altre misure temporanee.

53 Sono disponibili dati per il periodo preso in esame, ossia il 2008-2015. Tuttavia, i dati relativi al saldo strutturale sono disponibili unicamente nella banca dati AMECO dal 2010.

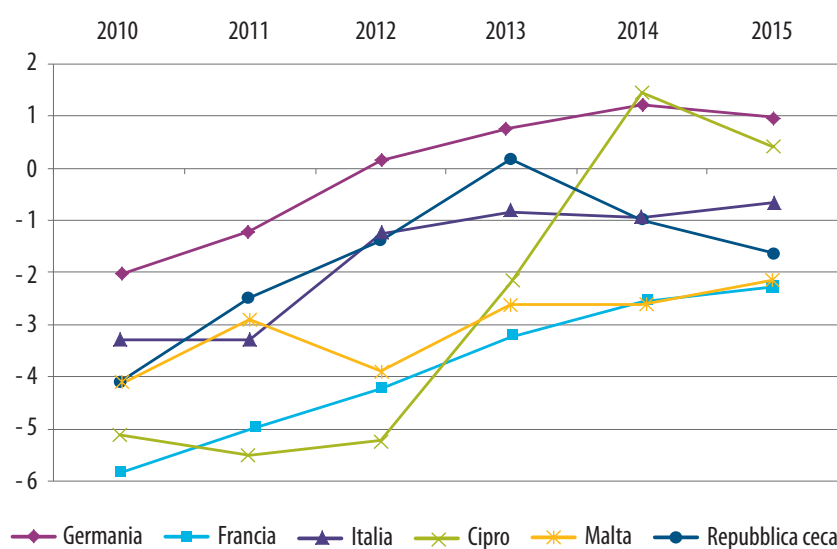
Figura 10

Saldo di bilancio (2008-2015) e saldo strutturale (2010-2015) delle amministrazioni pubbliche

Accreditamento netto (+)/indebitamento netto (-) in % del PIL delle amministrazioni pubbliche



Saldo strutturale delle amministrazioni pubbliche in % del PIL potenziale



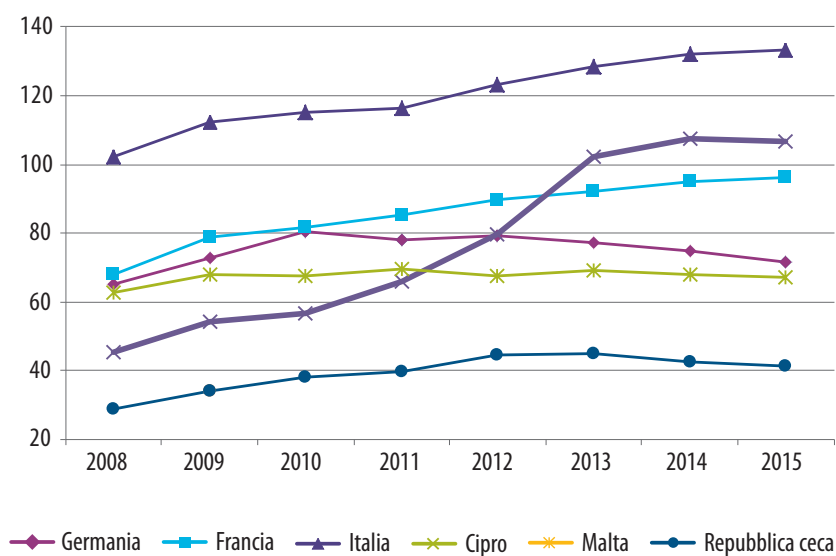
Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della banca dati AMECO (ultimo aggiornamento: 5 maggio 2015).

117

Il rapporto debito/PIL di tutti gli Stati membri presi a campione era più elevato nel 2015 rispetto al 2008 (cfr. **figura 11**). Nella fase di attenuazione dei rischi, occorre riconoscere che le PDE esaminate dalla Corte sono state introdotte nel corso di una grave crisi finanziaria che ha contribuito a un rapido innalzamento del livello del debito attraverso molteplici canali, quali conferimenti di capitale alle banche e una crescita nominale modesta o negativa. In media, il rapporto debito/PIL nell'UE è aumentato di oltre il 24 % del PIL tra il 2008 e il 2012 e il fenomeno ha interessato tutti i paesi.

Figura 11

Rapporto debito/PIL (in %) nel periodo 2008-2015



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della banca dati AMECO (ultimo aggiornamento: 5 maggio 2015).

118

In Germania, Malta e Repubblica ceca (dove rimane inferiore alla soglia), l'aumento nel periodo 2008-2015 è stato moderato (4,4 punti percentuali a Malta, 6,4 punti percentuali in Germania e 12,8 punti percentuali nella Repubblica ceca) e il rapporto segue attualmente un percorso discendente. Cipro ha dovuto far fronte a una crisi bancaria inedita e ha visto aumentare il proprio debito, in rapporto al PIL, di 61,4 punti percentuali tra il 2008 e il 2015; l'incremento più significativo si è verificato tra il 2008 e il 2013 (dal 45,3 % al 102,2 %). Tuttavia, a partire dal 2013, quando il paese è stato sottoposto a un programma di assistenza finanziaria, le dinamiche del debito si sono moderate e il rapporto si è stabilizzato nel 2014 (107,5 %) e nel 2015 (106,7 %). Infine, nel periodo 2008-2015 sia la Francia che l'Italia hanno registrato un costante aumento, di circa 30 punti percentuali, del rapporto debito/PIL.

119

I fattori determinanti alla base delle dinamiche del debito sono il saldo primario⁵⁴, l'effetto valanga⁵⁵ e l'aggiustamento stock/flussi⁵⁶. L'evoluzione del rapporto debito/PIL può essere pertanto scomposto nel rispettivo impatto di questi tre fattori. La **figura 12** mostra tale scomposizione e il **riquadro 12** fornisce un'analisi più approfondita della stessa e delle dinamiche del debito per gli Stati membri presi a campione.

120

La precedente analisi suggerisce che il quadro della PDE è potenzialmente efficace per mantenere sotto controllo il debito. L'efficacia della procedura a tal fine, tuttavia, può risultare compromessa da un elevato livello iniziale del debito (come nel caso dell'Italia) oppure anche dalla riluttanza di uno Stato membro (ad esempio la Francia) ad attuare le raccomandazioni PDE e ad assicurare la disciplina di bilancio.

121

Il debito pubblico italiano ha continuato ad aumentare, nonostante gli sforzi per la disciplina di bilancio (come dimostra il saldo primario positivo del +1,1 % in media d'anno osservato nel periodo), a causa del significativo effetto valanga dovuto all'ingente entità iniziale del debito, in concomitanza con una crescita nominale del PIL moderata o negativa e con episodi di tassi di interesse elevati. In Francia, nonostante un livello iniziale moderato, il rapporto debito/PIL è aumentato per la mancanza di disciplina di bilancio, come si evince dall'insufficiente miglioramento degli indicatori di bilancio (cfr. **figura 10**) e dal notevole saldo primario negativo (-2,7 % in media, nel periodo in esame).

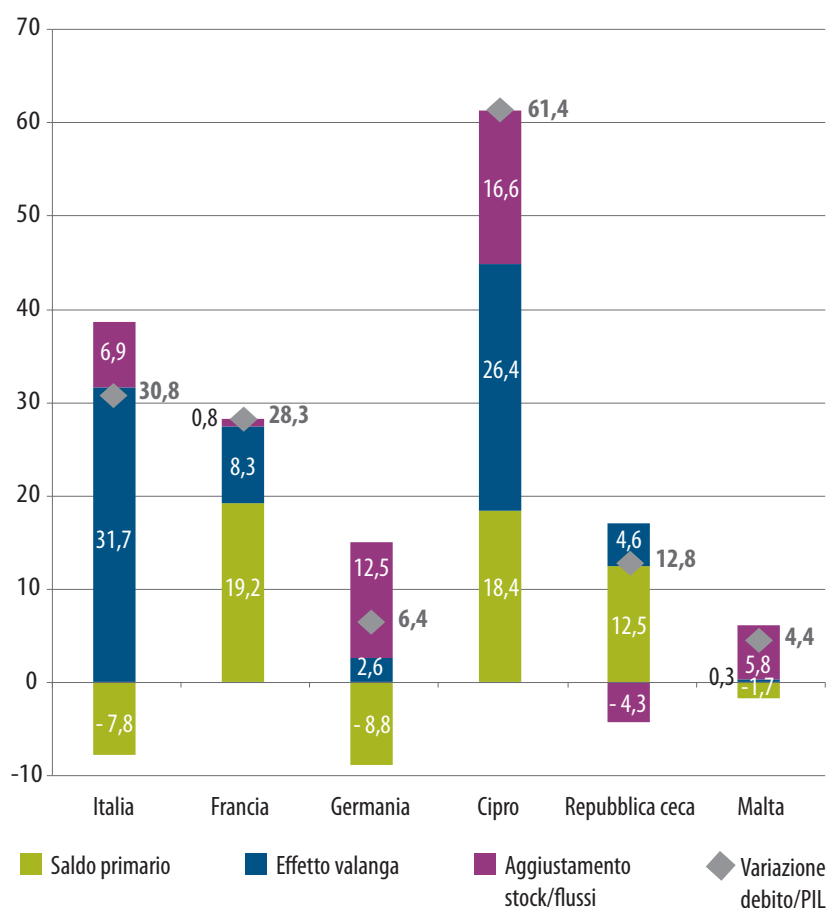
54 Il saldo primario è il saldo di bilancio al netto dei pagamenti per interessi sul debito pubblico. Il saldo primario indica l'ammontare (positivo o negativo) del nuovo debito creato dal governo e pertanto può essere considerato un indicatore della disciplina di bilancio.

55 L'effetto valanga è l'effetto sull'accumulo del debito pubblico esercitato dal differenziale tra gli interessi pagati sul debito pubblico e il tasso di crescita del PIL nominale. Nel caso in cui il tasso di interesse sia superiore al tasso di crescita del PIL in termini nominali, l'effetto valanga indurrà un aumento del rapporto debito/PIL. In linea di principio, per stabilizzare il rapporto debito/PIL, il governo deve raggiungere un saldo primario che compensi l'effetto valanga.

56 Nell'aggiustamento stock/flussi confluiscono tutte le variazioni del debito pubblico che non sono riconducibili al disavanzo, fra cui le variazioni delle attività finanziarie (accumulo e cessioni), le variazioni del valore del debito denominato in valuta estera e altri adeguamenti statistici.

Figura 12

Scomposizione della crescita del debito pubblico (in punti percentuali) nel periodo 2008-2015



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della banca dati AMECO (ultimo aggiornamento: 5 maggio 2015).

Analisi dell'evoluzione del debito pubblico dal 2008 al 2015

Allo scoppiare della crisi finanziaria del 2008, il debito pubblico italiano ammontava al 102,3 % del PIL. Tra il 2009 e il 2015, l'Italia ha dovuto fronteggiare una difficile situazione economica che ha determinato un forte scarto negativo dal PIL potenziale (-3,3 %, in media) e un tasso di crescita nominale medio su base annua dello 0,0 %. Sebbene il bilancio strutturale dell'Italia sia migliorato a partire dal 2009 (cfr. **figura 10**), il rapporto debito/PIL è aumentato di 30,8 punti percentuali. Le dinamiche del debito vanno ascritte soprattutto a un marcato effetto valanga, dal momento che l'avanzo primario ha sostanzialmente compensato l'aggiustamento stock/flussi (cfr. **figura 12**). L'effetto valanga è riconducibile alla notevole entità del debito, alla debolezza della crescita nominale e all'impatto della crisi del debito sovrano sui tassi di interesse.

In Francia il rapporto debito/PIL ammontava al 68,1 % nel 2008. Durante il periodo 2009-2015, il paese è stato confrontato a una recessione economica meno grave rispetto all'Italia, registrando una crescita nominale annua pari a +1,3 % e uno scarto medio tra prodotto effettivo e prodotto potenziale di -1,6 %. Nonostante un più basso livello iniziale del debito e migliori condizioni congiunturali, la Francia ha registrato un aumento comparabile del rapporto debito pubblico/PIL (28,3 punti percentuali) nel periodo in esame. L'aumento è imputabile principalmente (per circa 2/3) a una carente disciplina di bilancio: durante il suddetto periodo la Francia mostrava un disavanzo primario annuo del 2,7 %. Il resto dell'aumento (1/3) va ascritto all'effetto valanga.

In Germania il rapporto debito/PIL si collocava al 65,1 % nel 2008. Durante il periodo 2009-2015, il paese ha beneficiato di un più alto tasso nominale di crescita annua (2,4 %) rispetto a Francia e Italia nonché di uno scarto dal prodotto potenziale meno negativo (-1,1 % in media), registrando un aumento di 6,4 punti percentuali del rapporto debito/PIL. Questo andamento è riconducibile a una migliore congiuntura economica unitamente a un prolungato periodo di risanamento delle finanze pubbliche. Tuttavia, l'avanzo primario ha compensato soltanto in parte gli aggiustamenti stock/flussi, che hanno costituito la principale determinante dell'aumento del debito dal momento che anche l'effetto valanga ha svolto un ruolo limitato.

Nel 2008 il rapporto debito/PIL a Cipro era del 45,3 %. Nel periodo in esame, il paese ha conosciuto una profonda crisi, con una crescita nominale media negativa (-1,0 %) e uno scarto dal prodotto potenziale pari a -2,1 %. L'aumento di 61,4 punti percentuali (dal 45,3 % del 2008 al 106,7 % nel 2015) del rapporto debito/PIL è ascrivibile all'impatto negativo di tutte le determinanti: saldo primario (-18,4 punti percentuali), effetto valanga (-26,4 punti percentuali) e aggiustamento stock/flussi (-16,6 punti percentuali).

Il rapporto debito/PIL della Repubblica ceca è aumentato dal 28,7 % al 41,5 % tra il 2008 e il 2015, rimanendo in tal modo al di sotto della soglia. In un contesto economico caratterizzato da una crescita nominale media dell'1,5 % e da uno scarto tra prodotto effettivo e prodotto potenziale del -1,5 %, l'aumento del debito (+12,8 punti percentuali) è imputabile in gran parte al disavanzo primario (-12,5 punti percentuali), mentre l'aggiustamento stock/flussi compensa l'effetto valanga.

Nel 2008, Malta registrava un rapporto debito/PIL del 62,7 %. Durante il periodo 2009-2015, la crescita nominale media del paese si collocava al 4,6 %, mentre il disavanzo nominale medio al -2,8 %. Di conseguenza, il rapporto debito/PIL è rimasto essenzialmente stabile, con un incremento di 4,4 punti percentuali da ricondurre principalmente all'aggiustamento stock/flussi.

122

La PDE prevede la possibilità di applicare sanzioni nei confronti degli Stati membri della zona euro in ragione della scarsa disciplina di bilancio. Ciò può avvenire attraverso il passaggio alla fase successiva della procedura ogniqualvolta la valutazione della Commissione indica che uno Stato membro non abbia adottato misure efficaci per correggere il disavanzo eccessivo per tempo. Le sanzioni potrebbero inoltre tradursi nell'imposizione di una ammenda che può arrivare fino allo 0,5 % del PIL.

123

Tuttavia, da quando è stata introdotta, si è passati alla fase successiva della PDE in una sola occasione, per il Belgio, e finora non sono mai state applicate sanzioni. A giudizio della Corte, sorge così il rischio che gli Stati membri ritengano improbabile l'imposizione di sanzioni. Tale percezione comprometterebbe l'efficacia e la credibilità della PDE. Infatti, benché la comminazione di sanzioni non costituisca il fine ultimo, un sistema privo di sanzioni è un sistema fondato esclusivamente sulla pressione morale, nel qual caso la PDE è destinata a essere inefficace, se la Commissione non riesce a ottenere la cooperazione degli Stati membri.

La procedura ha inoltre avuto un impatto limitato nell'assicurare l'attuazione delle riforme strutturali raccomandate**124**

Le riforme strutturali non sono né vincolanti né esecutive; è probabile pertanto che gli Stati membri le subordinino all'agenda politica dei rispettivi governi. La Commissione non è in grado di influenzarne o promuoverne l'attuazione. Di conseguenza, la maggior parte degli Stati membri del campione hanno compiuto progressi solo parziali o limitati verso i propri obiettivi di riforma (cfr. **allegato VIII**). L'esito del monitoraggio della PDE in merito all'attuazione delle riforme strutturali spesso consisteva semplicemente nel ripetere le raccomandazioni del Consiglio specifiche per paese da un anno all'altro.

125

Dei paesi nel campione, solo Cipro ha compiuto notevoli progressi nell'attuazione delle riforme strutturali dopo aver accettato un programma di assistenza finanziaria (aprile 2013). L'ultima valutazione disponibile mostra che Cipro ha pienamente attuato, seppur con un certo ritardo, la maggior parte delle misure concordate. Il programma ha assoggettato Cipro a un più rigoroso e ampio monitoraggio e a più severe norme volte a garantire il rispetto delle disposizioni.

Segnali positivi — e una sfida — per il futuro**126**

In occasione della presentazione delle proposte finalizzate all'attuazione della «relazione dei cinque presidenti» (cfr. paragrafo 4), la Commissione ha riconosciuto che, negli ultimi anni, il quadro della governance economica europea «è stato approfondito e ampliato, ma è diventato anche più complesso»⁵⁷, e che un primo riesame del quadro rafforzato aveva «evidenziato alcuni possibili miglioramenti che possono contribuire a migliorare l'efficacia degli strumenti e riguardano, in particolare, la trasparenza, la complessità e la prevedibilità della definizione delle politiche»⁵⁸. La Commissione ha quindi espresso l'impegno a continuare «a utilizzare in modo totale e trasparente gli strumenti disponibili», nonché ad accrescere la chiarezza e a ridurre la complessità, allo scopo ultimo di migliorare l'efficacia delle norme vigenti.

127

La Corte considera le proposte uno sviluppo positivo ed esorta la Commissione ad attenersi in modo risoluto agli impegni assunti.

57 Comunicato stampa disponibile alla pagina Internet http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5874_it.htm

58 COM(2015) 600 final.

Conclusioni e raccomandazioni

128

La Commissione ha compiuto passi avanti significativi per razionalizzare e semplificare il proprio utilizzo della procedura per i disavanzi eccessivi quale strumento per una migliore governance economica nell'UE, in un contesto di crescente complessità. Più recentemente, la Commissione ha dichiarato di impegnarsi a cambiare negli ambiti in cui gli auditor della Corte hanno individuato problemi durante il periodo oggetto dell'audit: la necessità di una visione d'insieme e di una maggiore chiarezza e trasparenza al fine di massimizzare l'efficacia di norme e orientamenti dettagliati. La normativa esiste e l'attuazione della PDE è sulla strada giusta, ma trarrà ampi benefici dall'impegno della Commissione a realizzare ulteriori miglioramenti.

129

Conclusioni più dettagliate in merito agli aspetti di attuazione oggetto dell'audit sono elencate di seguito, accompagnate da specifiche raccomandazioni.

Eurostat

Esame dei dati

130

La Commissione (Eurostat) ha migliorato i propri processi di valutazione della qualità dal 2011, sia a livello di risorse che di procedure. La standardizzazione e l'aumento del numero di richieste di informazioni ha permesso un'analisi più estesa dei dati PDE.

131

La Corte ha riscontrato che la procedura di esame dei dati statistici non è ben documentata: non è possibile comprendere facilmente l'analisi alla base delle valutazioni della qualità. Per di più, poggia su dati non sempre completi. Inoltre, si potrebbe esplicitare maggiormente le modalità con cui applicare le norme e le linee guida esistenti (cfr. paragrafi 47-51).

Raccomandazione 1

La Commissione (Eurostat) dovrebbe documentare meglio il proprio lavoro in relazione alle verifiche da essa stessa svolte, nonché accrescerne la trasparenza. Ciò fornirebbe al management e ad altri funzionari una panoramica più chiara del contenuto delle analisi.

La Commissione (Eurostat) dovrebbe stabilire procedure interne scritte che guidino il lavoro di analisi nella valutazione della qualità, nonché valutare e documentare meglio le verifiche dei dati effettuate internamente in ambiti quali la delimitazione del settore «amministrazioni pubbliche» e le operazioni specifiche di queste stesse amministrazioni.

Valutazione dei sistemi di controllo

132

La Commissione (Eurostat) non valuta adeguatamente i sistemi di controllo degli Stati membri e non riesce dunque a garantire che gli Stati membri, pur disponendo di sistemi statistici diversi, applichino un approccio coerente alla compilazione dei dati. A causa della generale assenza di documentazione sui sistemi di supervisione e controllo per la compilazione dei dati, non è possibile seguire un approccio basato sui sistemi per esaminare la qualità dei dati ricevuti (cfr. paragrafo 55).

Raccomandazione 2

La Commissione (Eurostat) dovrebbe migliorare le proprie valutazioni della qualità includendo un esame dei sistemi di supervisione e controllo in essere presso gli Stati membri, e documentare in modo chiaro le proprie analisi. Al fine di garantire la coerenza, dovrebbero essere elaborate e attuate procedure scritte.

«Visite di dialogo» e verifica diretta

133

Tra il 2011 e il 2013, la Commissione (Eurostat) ha integrato le proprie visite di dialogo «ordinarie» introducendo visite «a monte», al fine di analizzare la gestione e il controllo dei dati a monte. Le visite di dialogo «a monte» si sono rivelate molto utili, nell'ambito della valutazione della qualità, per l'individuazione, la valutazione e il monitoraggio di rischi e problemi. Nel 2014, le visite di dialogo «a monte» sono state fuse con quelle «ordinarie»: ognuna di esse durava due giorni. In considerazione dell'elevato numero di punti all'ordine del giorno delle visite, la durata delle visite non è sufficiente per un esame adeguato degli importanti problemi di qualità dei dati (cfr. paragrafi 52 e 54).

Conclusioni e raccomandazioni

134

Eurostat effettua verifiche dirette limitate nel corso delle proprie visite in loco. È stata introdotta un'analisi dei rischi ben strutturata, che però non è stata utilizzata per preselezionare questioni ad alto rischio per le visite. Gli elementi dell'analisi dei rischi utilizzati per determinare quali degli Stati membri debbano ricevere una «visita di dialogo», nonché gli argomenti da trattare nel corso di tali visite, potrebbero essere meglio documentati (cfr. paragrafo 53).

135

Le relazioni di Eurostat sulle «visite di dialogo» vengono pubblicate tra la nona e la 52ª settimana successiva alle visite in questione. I ritardi di pubblicazione fanno sì che gli Stati membri non siano in grado di condividere le buone pratiche e potrebbero impedire ad altri soggetti interessati e/o ad altri utenti di rilevare al momento opportuno che in uno Stato membro sussistono determinati problemi (cfr. paragrafo 56).

Raccomandazione 3

La Commissione (Eurostat) dovrebbe adeguare la durata delle proprie «visite di dialogo» presso gli Stati membri, o svolgere più visite, al fine di assicurare una copertura più completa.

La Commissione (Eurostat) dovrebbe potenziare le verifiche dirette effettuate nell'ambito delle visite in loco.

La Commissione (Eurostat) dovrebbe ridurre ulteriormente i tempi di pubblicazione delle proprie relazioni sulle visite.

Punti d'azione

136

Spesso i punti d'azione non sono attuati entro il termine raccomandato. Ne discende il rischio che, nelle valutazioni della qualità eseguite da Eurostat, non vengano tenuti in debita considerazione problemi inerenti a questioni importanti (cfr. paragrafo 56).

Raccomandazione 4

La Commissione (Eurostat) dovrebbe fare pieno ricorso ai propri poteri per imporre l'attuazione delle misure negli ambiti della completezza, della responsabilità metodologica e della produzione dei documenti.

Orientamenti

137

Se riceve una richiesta in tal senso per ragioni di riservatezza, Eurostat non riferisce al CEF né rende pubblici tutti i pareri ex ante/ex post che fornisce agli Stati membri su base bilaterale. Questo modo di agire compromette la trasparenza e la comparabilità (cfr. paragrafi 57 e 58).

Raccomandazione 5

Per aumentare la comparabilità e la trasparenza, la Commissione (Eurostat) dovrebbe riferire al CEF e rendere pubblici tutti i pareri forniti su questioni metodologiche. Ove ragioni di riservatezza impediscano la pubblicazione integrale di un documento, dovrebbe almeno esserne fornita una sintesi.

Esito

138

Le ragioni delle riserve espresse e delle modifiche dei dati operate da Eurostat potrebbero essere rese più trasparenti (cfr. paragrafo 65).

139

Eurostat non ha espressamente stabilito procedure interne scritte per esprimere riserve per quanto riguarda la qualità dei dati o per apportare modifiche (cfr. paragrafo 65).

Raccomandazione 6

La Commissione (Eurostat) dovrebbe documentare meglio le proprie procedure interne e i criteri per esprimere riserve o apportare modifiche ai dati, al fine di dimostrare che tutte le questioni di ordine metodologico aventi un impatto reale/potenziale sull'accreditamento netto/indebitamento netto siano affrontate in modo coerente.

Conclusioni e raccomandazioni

DG Affari economici e finanziari

Trasparenza

140

In generale, le analisi alla base delle proposte della Commissione relative alle decisioni e raccomandazioni ai fini delle PDE mancano di trasparenza e, per alcuni aspetti essenziali, sono basate su definizioni vaghe. Inoltre, le successive riforme della PDE hanno aumentato la complessità del processo analitico. Tutto ciò rende, in alcuni casi, difficile stabilire un chiaro nesso tra l'analisi svolta e le conclusioni tratte (cfr. paragrafi 59-62, 72-83, 91-97 e 100-104).

141

È pertanto opportuno equilibrare l'accresciuta complessità e il più ampio campo di applicazione della valutazione economica aumentando la trasparenza e facilitando così il controllo pubblico. Negli ultimi anni, la Commissione ha compiuto sforzi lodevoli per migliorare la trasparenza. Tuttavia, tali sforzi non sono ancora sufficienti e devono proseguire ulteriormente (cfr. paragrafo 98).

Raccomandazione 7

La Commissione (DG Affari economici e finanziari) dovrebbe migliorare ulteriormente la trasparenza e la chiarezza in merito alla PDE nei seguenti ambiti:

- o Processo di valutazione: la Commissione dovrebbe essere più trasparente in merito agli aspetti essenziali delle analisi da essa svolte. Tale obiettivo potrebbe essere raggiunto, ad esempio, definendo una metodologia per individuare e quantificare l'incidenza delle misure una tantum e temporanee, fornendo spiegazioni sufficientemente dettagliate in merito alle proprie valutazioni e conclusioni nei documenti specifici per paese (riguardanti, in particolare, il concetto di «eventi economici sfavorevoli imprevisti» nella valutazione dell'efficacia dell'azione) e istituendo un quadro metodologico per ponderare l'impatto dei fattori significativi di cui tiene conto nelle proprie valutazioni.
- o Accessibilità dei dati: la Commissione dovrebbe rendere pubbliche tutte le informazioni dettagliate necessarie per eseguire i calcoli su cui si basano le proprie analisi, consentendo così a eventuali parti terze interessate di riprodurre le valutazioni.
- o Valutazione dal basso verso l'alto: i consigli nazionali per le finanze pubbliche dovrebbero essere coinvolti nel processo di valutazione: dovrebbero essere invitati a fornire un esame indipendente dell'attendibilità dei dati e delle informazioni fornite dai ministeri delle finanze e usati dalla Commissione nelle sue analisi.
- o Solidità dell'analisi: la Commissione dovrebbe avvalersi in modo sistematico di tutte le informazioni utili rese disponibili nelle proprie previsioni, rispettare rigorosamente le metodologie pertinenti e divulgarle nella misura più ampia e immediata possibile.

Criterio del debito

142

Finora la PDE è stata incentrata più sul disavanzo pubblico che sul debito pubblico. Il criterio del debito, divenuto operativo solo nel 2012, è tuttora in fase di graduale introduzione e non sarà applicabile a tutti gli Stati membri almeno fino al 2020. La valutazione delle dinamiche del debito degli Stati membri per i quali è stata avviata una PDE prima del novembre 2011 non porta ad alcuna conclusione: tali PDE vanno abrogate solo sulla base del criterio del disavanzo, cui seguirà un regime transitorio triennale per il debito (cfr. paragrafi 68-69 e paragrafo 104).

143

Un maggiore flessibilità della PDE ha fatto sì che, in tempi di congiuntura economica sfavorevole, il rispetto della normativa possa essere rilevato anche quando il rapporto debito/PIL aumenta. Ciò potrebbe minare la credibilità del processo e mettere a rischio la sostenibilità del debito pubblico, soprattutto durante prolungati periodi di recessione (durante i quali il debito può aumentare anche se viene soddisfatto il criterio del debito). In definitiva, che il criterio del debito sia soddisfatto o meno, il punto fondamentale è quello di rimborsare o rifinanziare in modo sostenibile l'ammontare effettivo del debito (cfr. paragrafi 76-78).

Raccomandazione 8

La Commissione dovrebbe prestare particolare attenzione all'evoluzione del debito, in particolare per gli Stati membri fortemente indebitati, per impedire che il debito raggiunga livelli insostenibili.

Nel caso in cui venga superata la soglia del 60 % per il debito e lo Stato membro in questione sia oggetto di una PDE, la Commissione dovrebbe fare in modo che gli aggiustamenti richiesti contemplino un percorso di convergenza realistico e credibile verso il rispetto del criterio del debito, tenendo conto in particolare del livello iniziale di quest'ultimo.

Nelle proprie raccomandazioni PDE per gli Stati membri che superano la soglia massima del debito, la Commissione, nel fissare gli obiettivi di disavanzo annuale, dovrebbe inoltre specificare i livelli annuali del rapporto debito/PIL in linea con tali obiettivi.

Riforme strutturali**144**

Disavanzi pubblici eccessivi possono essere dovuti, almeno in parte, a debolezze strutturali. Riforme strutturali mirate possono pertanto contribuire ad apportare correzioni durature del disavanzo. Dal maggio 2013, le riforme strutturali sono un fattore sempre più rilevante nell'ambito delle valutazioni PDE della Commissione. Tuttavia, non sono ancora vincolanti e la Commissione, nel monitorare la loro attuazione, non è più diligente di quanto non sia per gli Stati membri non sottoposti a PDE (cfr. paragrafi 108-111).

145

Inoltre, il monitoraggio delle raccomandazioni specifiche per paese non si estende sempre all'attuazione effettiva e all'efficacia delle riforme. Ciò potrebbe compromettere l'impatto della recente decisione della Commissione di tenere maggiormente conto dell'attuazione delle riforme strutturali (cfr. paragrafo 112).

Raccomandazione 9

In concomitanza con la procedura per gli squilibri macroeconomici, la Commissione (DG Affari economici e finanziari) dovrebbe sfruttare pienamente il semestre europeo per monitorare l'attuazione delle riforme strutturali negli Stati membri oggetto di PDE, in particolare laddove le riforme strutturali di bilancio facciano parte di un programma di partenariato economico. Oltre a concentrarsi sugli aspetti normativi, la Commissione dovrebbe cercare di valutare l'efficacia delle riforme attuate.

Dovrebbe inoltre avvalersi pienamente dei poteri che le sono stati conferiti per far sì che gli Stati membri sottoposti a PDE mantengano gli impegni assunti in materia di riforme strutturali.

Rendicontazione

146

Il «six-pack» e il «two-pack» hanno introdotto nuovi obblighi di rendicontazione per gli Stati membri, allo scopo di potenziare la sorveglianza operata dalla Commissione ai fini della PDE. Tali obblighi non possono tuttavia esser fatti rispettare, poiché non vi è alcuna disposizione legislativa che garantisca il rispetto degli impegni assunti dagli Stati membri al riguardo, né che imponga sanzioni in caso di inadempienza. L'efficacia della sorveglianza della Commissione dipende pertanto dalla cooperazione attiva degli Stati membri. Gli auditor della Corte hanno riscontrato un caso in cui lo Stato membro non aveva trasmesso i documenti di notifica richiesti. La Commissione, tuttavia, non ha reso pubblica questa inosservanza nelle relative valutazioni da essa condotta (cfr. paragrafi 85-86).

147

Anche nei casi in cui riceve una documentazione completa, la Commissione non sempre valuta o verifica le informazioni trasmesse, il che fa temere che la Commissione non stia utilizzando al meglio le relazioni degli Stati membri, o che gli Stati membri stiano accollandosi inutili oneri burocratici (cfr. paragrafi 99 e 110).

Raccomandazione 10

La Commissione (DG Affari economici e finanziari) dovrebbe sempre indicare chiaramente nelle proprie valutazioni se gli Stati membri abbiano adempiuto o meno ai propri obblighi di rendicontazione.

La Commissione dovrebbe avvalersi della possibilità di avviare procedure di infrazione qualora gli Stati membri non ottemperino ai rispettivi obblighi di rendicontazione.

Sanzioni

148

Le successive riforme della PDE hanno rafforzato le sanzioni contro gli Stati membri che non rispettano le raccomandazioni e hanno facilitato le condizioni per l'imposizione delle sanzioni stesse. Dall'entrata in vigore della PDE, non sono mai state applicate sanzioni (cfr. paragrafi 114 e 122).

Conclusioni e raccomandazioni

149

Le sanzioni sono utili anche come deterrente, ma la mancata applicazione delle stesse quando gli Stati membri non rispettano gli impegni assunti in materia di disciplina di bilancio comporta il rischio che esse possano essere percepite come uno strumento che non verrà probabilmente utilizzato. Ciò comprometterebbe la loro credibilità ed efficacia, e di conseguenza quello dell'intera PDE.

Raccomandazione 11

In linea con la normativa vigente, la Commissione (DG Affari economici e finanziari) dovrebbe raccomandare al Consiglio di passare alla fase successiva della procedura e di applicare sanzioni tutte le volte in cui vi siano elementi comprovanti che uno Stato membro non abbia rispettato le raccomandazioni PDE e non abbia pertanto adempiuto ai propri obblighi in materia di disciplina di bilancio ai sensi del trattato.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione IV, presieduta da Milan Martin CVIKL, membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo nella riunione del 25 febbraio 2016.

Per la Corte dei conti europea



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Normativa relativa alla procedura per i disavanzi eccessivi

- Regolamento (CE) n. 3605/93 del Consiglio, del 22 novembre 1993, relativo all'applicazione del protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi, allegato al trattato che istituisce la Comunità europea, modificato da:
 - √ regolamento (CE) n. 475/2000 del Consiglio, del 28 febbraio 2000, che ha aggiornato il quadro concettuale alla base della PDE al SEC 95;
 - √ regolamento (CE) n. 351/2002 della Commissione, del 25 febbraio 2002, che ha precisato i riferimenti al SEC 95 nel quadro della PDE sostituendo il codice «B.9» e «D.41» rispettivamente con «EDP B.9» e «EDP D.41»;
 - √ regolamento (CE) n. 2103/2005 della Commissione, del 12 dicembre 2005, per quanto riguarda la qualità dei dati statistici nel contesto della PDE.
- Regolamento (CE) n. 479/2009 del Consiglio, del 25 maggio 2009, relativo all'applicazione del protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi, allegato al trattato che istituisce la Comunità europea (ha sostituito il regolamento modificato n. 3605/93). Modificato da:
 - √ regolamento (CE) n. 679/2010 del Consiglio, del 26 luglio 2010, che modifica il regolamento (CE) n. 479/2009 per quanto riguarda la qualità dei dati statistici nel contesto della procedura per i disavanzi eccessivi.
- Regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, come modificato dal Consiglio.
- Regolamento (CE) n. 1056/2005 del 27 giugno 2005 e regolamento (UE) n. 1177/2011 dell'8 novembre 2011: il braccio correttivo del patto di stabilità e crescita.
- Dal «six-pack»:
 - √ regolamento (UE) n. 1177/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi;
 - √ regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro.
- Dal «two-pack»:
 - √ regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro.
- Trattato intergovernativo sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'unione economica e monetaria (*Fiscal Compact* o patto di bilancio), 2 marzo 2012.

Esempi di informazioni mancanti nella documentazione dei sei Stati membri esaminati

Informazioni mancanti nelle notifiche dell'aprile 2012, 2013 e 2014

Per l'anno $n-1$:

— In uno Stato membro:

- i) nel sotto-settore degli enti di previdenza e assistenza sociale e in quello delle amministrazioni locali (tra cui il saldo operativo) mancavano alcuni dati dettagliati riguardanti gli organismi che non fanno parte delle amministrazioni locali e altri aggiustamenti ai dati relativi all'amministrazione locale;
- ii) non sono stati forniti dati sul contributo (aumento o riduzione) fornito al livello del debito dai prestiti a lungo termine per tutti i livelli delle amministrazioni pubbliche (solo aprile 2012) o sulla ripartizione delle azioni e altre partecipazioni per le amministrazioni locali e di Stati federati.

— Nel caso di un altro Stato membro non sono stati forniti dati relativi ad alcuni sotto-settori (saldo operativo, operazioni finanziarie incluse nel saldo operativo e «altri adeguamenti» per le amministrazioni di Stati federati, le amministrazioni locali e gli enti di previdenza e assistenza sociale). Per tutti i livelli dell'amministrazione pubblica, mancava la maggior parte delle informazioni richieste ma non obbligatorie.

Dati mancanti per quanto riguarda i crediti commerciali e le anticipazioni (AF.71 L) nella tabella 4

Nel caso di uno Stato membro non erano stati forniti dati fino al 2009 e nel caso di un altro non erano disponibili prima del 2011.

Dati mancanti nei questionari PDE

Cinque dei sei Stati membri hanno trasmesso questionari PDE con campi obbligatori incompleti. Esempi di informazioni incomplete:

- i) quattro Stati membri non hanno inviato dati, o li hanno inviati incompleti, sui conferimenti di capitale per tutti gli anni, mentre uno Stato membro per l'anno $n-1$;
- ii) tre Stati membri hanno inviato la tabella 4 incompleta (Ripartizione degli altri conti attivi/passivi segnalati nelle tabelle PDE);
- iii) sebbene sia migliorata la completezza, due Stati membri hanno inviato incomplete le tabelle 5 (Imposte e contributi sociali: altri conti attivi/passivi delle amministrazioni pubbliche), 8 (Crediti delle amministrazioni, cancellazione di debiti delle amministrazioni centrali) e 9 (Garanzie).

Altre informazioni

Durante il periodo 2008-2014, uno Stato membro non ha inviato le tavole di concordanza¹ e l'inventario richiesti, mentre tre Stati membri li hanno presentati dopo la scadenza del termine. Gli inventari relativi alle PDE erano da consegnare entro il dicembre 2013, ma due Stati membri li hanno inviati oltre la scadenza: un paese in aprile e l'altro in novembre 2014.

¹ Le tavole di concordanza indicano la corrispondenza tra le voci dei conti pubblici e le classificazioni SEC.

Esempi di carenze di classificazione nella documentazione dei sei Stati membri esaminati

Casi principali non pienamente conformi al SEC 95 ma accettati da Eurostat

- In tre Stati membri, il registro statistico delle unità pubbliche non ha fornito una copertura esaustiva, soprattutto a livello di amministrazioni locali.
- Uno Stato membro ha adottato un approccio prudenziale: ha cioè assegnato automaticamente al settore delle amministrazioni pubbliche — come unità ausiliarie — tutte le unità pubbliche per cui le vendite alle amministrazioni rappresentavano più dell'80 % delle entrate totali, mentre ha applicato il criterio del 50 % alle rimanenti unità pubbliche. L'approccio prudenziale è un criterio automatico che non tiene conto dell'attività dell'unità (tipo di servizi forniti) né di altre condizioni, come le procedure di gara e il mercato. Le norme contabili non precisano come comportarsi in tali casi. Inoltre, alcune unità sono state classificate per gruppi (ad esempio, gli ospedali) invece di essere classificate singolarmente a seconda che i beni e servizi prodotti siano o meno destinabili alla vendita.
- Uno Stato membro ha adottato un approccio prudenziale, ma solo per le unità di dimensioni inferiori a una determinata soglia; per queste è stato applicato il criterio del 50 % in modo da escludere le «altre entrate» dalle vendite e comprendere tutti i tipi di imposte nei costi di produzione. Si è seguito questo approccio perché per lo Stato membro non era possibile identificare i sussidi per detrarli dalle vendite. Tuttavia, anche se sono state incluse tutte le imposte dal lato dei costi, in base alle norme contabili andavano comprese solo «altre imposte sulla produzione».

Principali debolezze nella classificazione delle unità istituzionali pubbliche

- Uno Stato membro ha classificato le unità di controllo dei mercati finanziari, che costituiscono un'unità istituzionale, nella voce del settore delle amministrazioni pubbliche. Ai sensi del SEC 95, le unità di questo tipo dovrebbero essere classificate al di fuori delle amministrazioni pubbliche (ossia come ausiliari finanziari nel settore delle società finanziarie). Altri Stati membri hanno classificato correttamente tali unità istituzionali al di fuori delle amministrazioni pubbliche.
- In uno Stato membro gli auditor hanno esaminato le unità pubbliche produttrici di beni e servizi non destinabili alla vendita e che erano state riclassificate nell'ottobre 2014 in seguito alla revisione di benchmark nell'ambito del SEC 2010. Lo Stato membro ha riclassificato in tutto 158 unità pubbliche nel settore delle amministrazioni pubbliche: 20 a causa delle nuove regole del SEC 2010 e le restanti 138 come parte di una normale revisione di benchmark. Il secondo gruppo sarebbe stato riclassificato all'interno del settore generale se fosse stata eseguita precedentemente un'analisi corretta.

Altri punti deboli

- In relazione alle procedure e ai tempi di analisi e (ri)classificazione delle unità all'interno/all'esterno del settore delle amministrazioni pubbliche, gli auditor della Corte hanno rilevato approcci diversi nei sei Stati membri:
 - i) due Stati membri analizzano e (ri)classificano le unità ogni cinque anni nel quadro delle successive revisioni di benchmark (revisioni di riferimento), ma monitorano ogni anno le nuove unità. Tuttavia, nel 2011 ad un paese era applicabile un punto d'azione raccomandante che il criterio del 50 % non eccedesse un periodo di 3-4 anni, mentre all'altro paese veniva applicato un punto d'azione raccomandante di sottoporre, con cadenza annuale, tutte le unità pubbliche a test volti a distinguerle fra produttrici di beni e servizi destinabili alla vendita e produttrici di beni e servizi non destinabili alla vendita;
 - ii) tre Stati membri analizzano le unità su base annua e le riclassificano se la natura dei beni e servizi prodotti (destinabili o meno alla vendita) varia e rimane tale per tre anni consecutivi;
 - iii) uno Stato membro analizza le unità due volte l'anno, o quando mutano le condizioni di finanziamento, e le riclassifica se cambia la natura delle unità.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di informazioni di Eurostat e di documenti provenienti dai sei Stati membri oggetto dell'audit.

Esempi di punti d'azione con potenziale impatto sui dati relativi al disavanzo e al debito

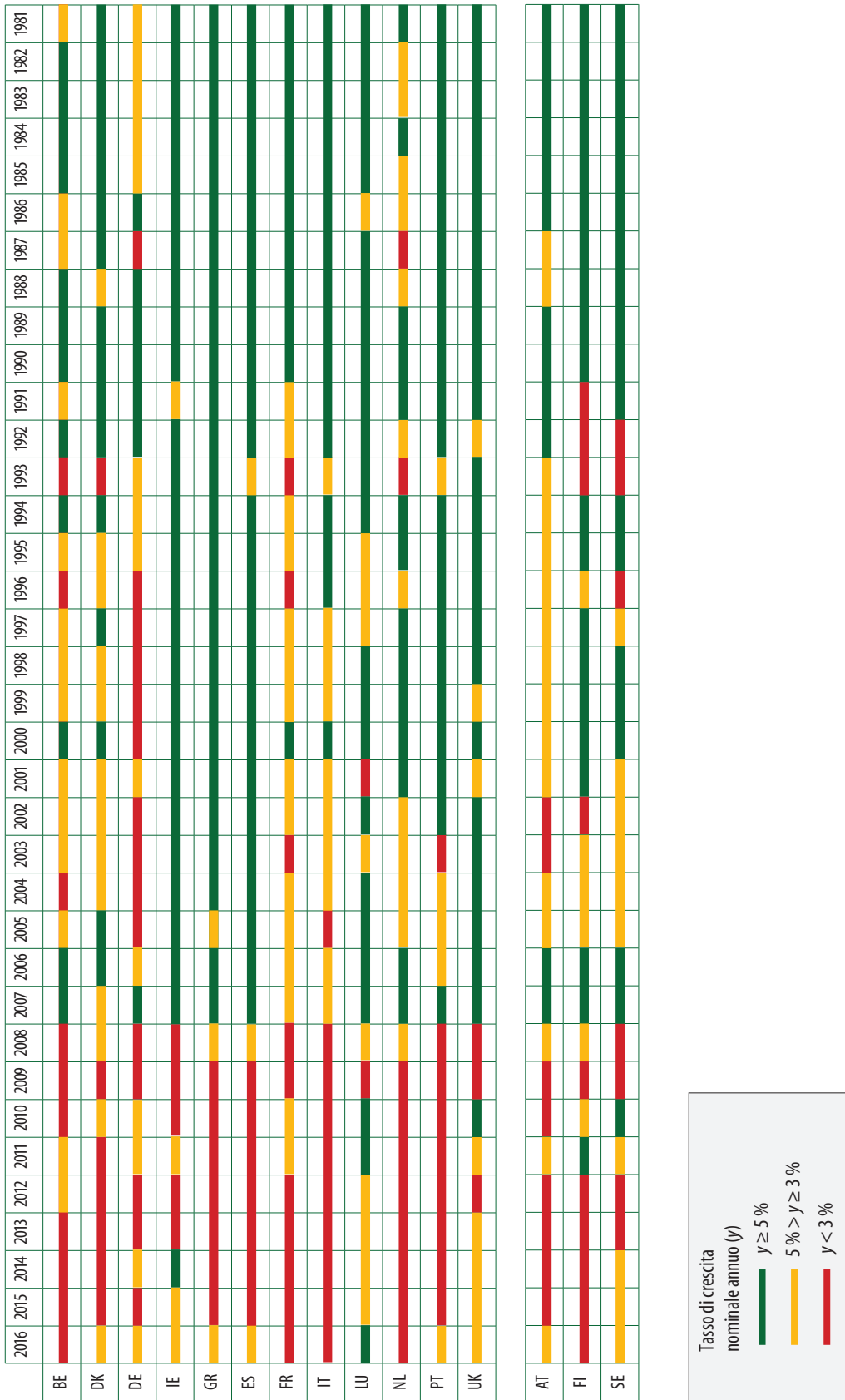
Repubblica ceca	La conduzione dei test sulla natura dei beni e servizi prodotti (destinabili o meno alla vendita) non era frequente e numerose unità pubbliche (società) non sono state sottoposte a test. Durante la propria visita del 2009, Eurostat ha rilevato che le unità con uno status giuridico «commerciale» (ad esempio, società per azioni, società a responsabilità limitata) non erano ancora mai state sottoposte a test e ha fissato un punto d'azione di conseguenza. Nel corso della visita di dialogo ordinaria del 2012, Eurostat ha stabilito un punto d'azione perché il test di controllo per accertare l'appartenenza al settore delle amministrazioni pubbliche non veniva eseguito sulle grandi imprese detenute per meno del 50 % dal settore delle amministrazioni pubbliche e, quindi, tali unità non erano state analizzate. Nonostante il potenziale impatto non è stata espressa alcuna riserva.
Germania	Riclassificazione delle unità produttrici di beni e servizi non destinabili alla vendita nel settore delle amministrazioni pubbliche a decorrere dal primo anno in cui viene riconosciuto ai beni e servizi da queste prodotti lo status di non destinabili alla vendita Nella propria visita del mese di febbraio 2014, Eurostat ha rilevato il problema e ha fissato al maggio 2014 il termine ultimo per correggerlo. La questione è stata considerata chiusa nel luglio 2014. Dai chiarimenti trasmessi nell'ottobre 2014 è emerso che l'INS aveva applicato il punto d'azione soltanto alle unità classificate dopo il mese di febbraio 2014. Nonostante l'impatto potenziale (sconosciuto), non è stata espressa alcuna riserva. Mancanza di dati dettagliati per l'analisi di conferimenti di capitale, strumenti finanziari derivati e distribuzioni Eurostat ha per la prima volta sollevato il problema della mancanza dei dati in occasione della visita del 2007. Dalla visita del 2009 è risultato che la situazione relativa agli <i>swap</i> delle amministrazioni centrali e ai dividendi era migliorata. Eurostat ha individuato alcuni problemi, ma non ha né stabilito un punto d'azione né ha discusso la questione dei dividendi in modo dettagliato. I punti d'azione sono stati fissati nel 2011 e nel 2013. Nel 2011, Eurostat ha rilevato che mancavano dati dettagliati per una corretta analisi dei conferimenti di capitale e delle distribuzioni, e che per gli <i>swap</i> non erano disponibili dati delle amministrazioni locali, ma non è stato stabilito alcun punto d'azione. Sebbene la visita di dialogo «a monte» del 2013 abbia stabilito dei punti d'azione, il problema persiste. Nonostante l'impatto potenziale (sconosciuto), non è stata espressa alcuna riserva.
Francia	La disattivazione degli impianti nucleari: Marcoule (1,6 miliardi — 0,1 % del PIL — per il 2004) Tale azione è stata discussa in occasione della visita del 2006 ma, a causa di disaccordi con l'INS circa la corretta classificazione, Eurostat ha rinviato la decisione. Il caso riguardava la registrazione di un pagamento <i>à tantum</i> ricevuto da un'unità delle amministrazioni pubbliche a fronte dell'assunzione dei costi di smantellamento, mentre tutti gli altri obblighi dovevano essere assolti dal gestore. Nel 2005 Eurostat aveva formulato un parere su tale operazione, proponendo di classificarla come pagamenti anticipati per l'acquisto di servizi, ma l'INS, di parere contrario, l'ha registrata come trasferimento di capitale, con un miglioramento dei dati relativi all'accreditamento netto/indebitamento netto. Nel 2008, la questione è stata discussa di nuovo, ma non è stata adottata alcuna azione. Malgrado l'impatto fosse noto, non è stata espressa alcuna riserva. Delimitazione del settore A seguito della visita del 2012, Eurostat ha stabilito un punto d'azione in relazione al fatto che il settore delle amministrazioni pubbliche era incompleto, in quanto non includeva le società appartenenti alle amministrazioni locali o da queste controllate. Alla fine del 2014 l'INS non aveva ancora fornito una lista esaustiva. Nonostante l'impatto potenziale (sconosciuto), non è stata espressa alcuna riserva.

Italia	Registrazione per competenza degli investimenti fissi lordi Nelle visite di dialogo «a monte» del 2012, Eurostat ha stabilito un punto d'azione in relazione al fatto che importi relativi a ingenti investimenti erano stati registrati per cassa anziché per competenza. L'INS aveva tempo fino al 2014 per il calcolo degli importi esatti. Nel 2013 è stato fissato un punto d'azione chiedendo una relazione sui progressi compiuti. L'INS ha eseguito la correzione degli importi nell'ambito della notifica PDE dell'ottobre 2014. Nonostante l'impatto potenziale (sconosciuto), non è stata espressa alcuna riserva.
Malta	Progetto «Malita e City Gate» Eurostat ha individuato un problema nell'analisi delle revisioni contenute nella notifica PDE dell'ottobre 2011. Nel 2012, in seguito alle discussioni tenute, ha stabilito un punto d'azione: l'INS è stato esortato a trasmettere a Eurostat nel più breve tempo possibile una descrizione degli aspetti statistici pertinenti in merito al progetto «Malita e City Gate», unitamente al suo parere sulla registrazione statistica delle operazioni. Tale punto è stato esaminato da Eurostat nel quadro di un orientamento bilaterale; è stato oggetto di accordo nell'agosto 2012 e attuato nell'ottobre dello stesso anno. L'impatto sul disavanzo era pari allo 0,4 % del PIL. Non era stata espressa alcuna riserva nell'aprile 2012.

Fonte: Corte dei conti europea, in base a relazioni di Eurostat sulle visite presso i sei Stati membri oggetto dell'audit.

Allegato V

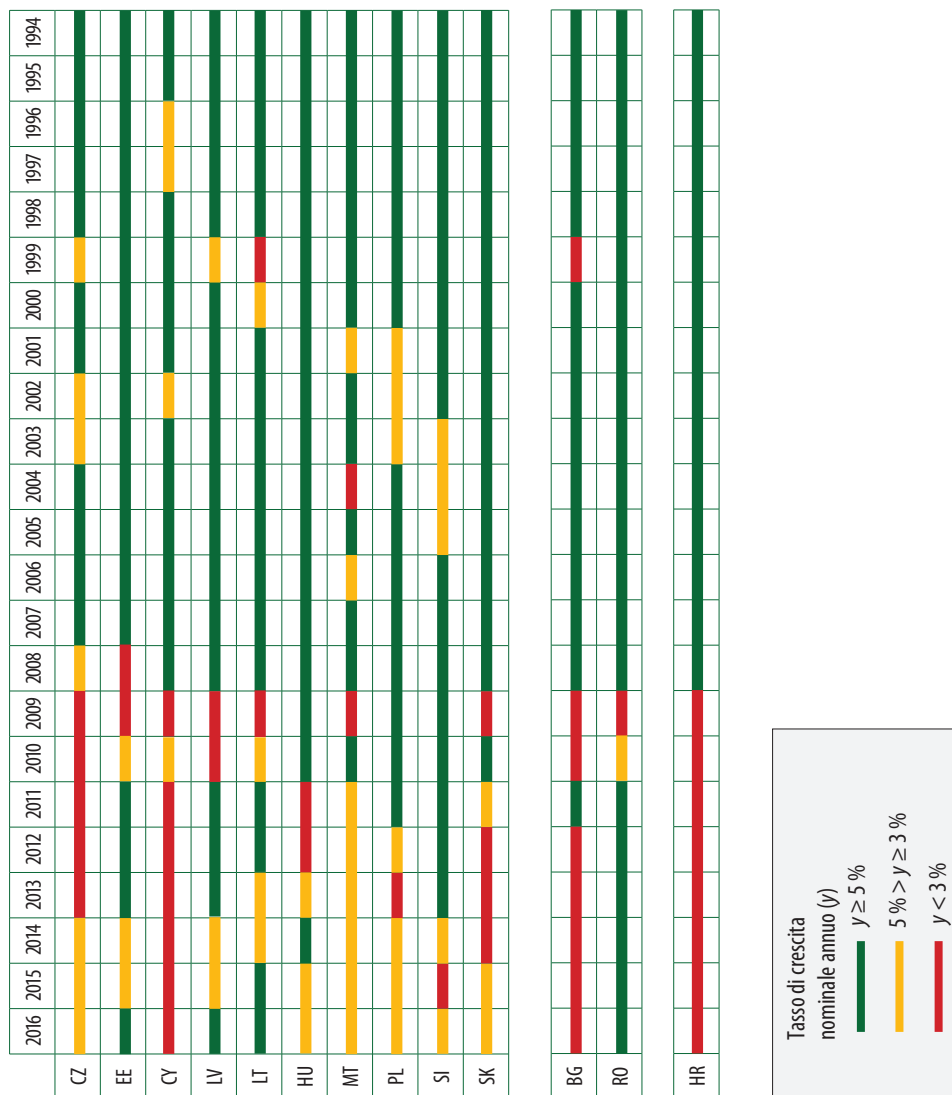
Tasso di crescita annuo del PIL nominale



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della banca dati AMECO.

Allegato V

Tasso di crescita annuo del PIL nominale



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base della banca dati AMECO.

Rispetto degli obiettivi nominali e strutturali stabiliti dalle raccomandazioni nell'ambito della PDE e proroghe dei termini ultimi della PDE

Il presente allegato illustra l'evoluzione delle PDE avviate nei confronti degli Stati membri presi a campione. In ogni singolo caso, le celle blu indicano l'anno di scadenza della PDE, mentre le frecce blu indicano le eventuali proroghe. Gli altri colori indicano se lo Stato membro abbia raggiunto (verde) o meno (rosso) gli obiettivi fissati dalle raccomandazioni PDE del Consiglio per gli indicatori in questione (disavanzo nominale, sforzo strutturale e, per le raccomandazioni emesse successivamente all'entrata in vigore del «six-pack», il disavanzo strutturale corretto e l'indicatore «dal basso verso l'alto»). Il primo numero di una cella rappresenta l'obiettivo, mentre il secondo è l'effettivo valore ottenuto. Infine, le celle evidenziate in giallo indicano che non è stato fissato alcun obiettivo annuale per l'anno in questione, le celle in nero che l'indicatore specifico non era applicabile (non ancora in vigore), mentre le celle in grigio indicano che, sebbene i dati fossero disponibili, la Commissione non ne ha tenuto conto nella propria valutazione dell'efficacia dell'azione.

Fonte: Corte dei conti europea, in base alle decisioni e alle raccomandazioni del Consiglio nel quadro della PDE, alle relazioni della Commissione a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, nonché ai documenti di lavoro della Commissione alla base delle valutazioni dei PSCo, ai documenti programmatici di bilancio e al quarto, sesto e settimo riesame del programma di aggiustamento economico per Cipro.

Allegato VI

FRANCIA

LEGENDA:

- OBBIETTIVO RAGGIUNTO
- OBBIETTIVO NON RAGGIUNTO
- NESSUN OBIETTIVO FISSATO (n.o.f.)
- NON APPLICABILE (n.a.)
- DATI NON DISPONIBILI
- DATI DISPONIBILI MA NON PRESI IN CONSIDERAZIONE DALLA COMMISSIONE

TERMINE ULTIMO DELLA PDE

PROROGA DEL TERMINE ULTIMO DELLA PDE

Valutazione	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Valutazione complessiva	
PDE avviata il 6 aprile 2009											
Valutazione dell'efficacia dell'azione (11.11.2009) Termine ultimo della PDE											
Disavanzo nominale	-5,6 % → -8,3 %	n.o.f. → -8,2 %	n.o.f. → -7,7 %	> -3 % →	> -3 % →	Eventi economici sfavorevoli imprevisti con importanti conseguenze negative per le finanze pubbliche					
Sforzo strutturale	n.o.f.	1 % → 0,5 %	1 % → 0,1 %	> 1 % →	> 1 % →						
Approccio dal basso verso l'alto											
PS 2010 (31.3.2010) Termine ultimo della PDE											
Disavanzo nominale	n.o.f.	n.o.f. → -8,2 %	n.o.f. → -7,7 %	n.o.f.	> -3 % →					Dalla valutazione dell'approccio dal basso verso l'alto risulta che la Francia ha raggiunto i necessari sforzi di bilancio (sebbene la metodologia per la valutazione dal basso verso l'alto non fosse ancora stata avallata dal Consiglio al momento della valutazione).	
Sforzo strutturale	n.o.f.	> 1 % → 0,4 %	> 1 % → 0,1 %	> 1 % →	> 1 % →						
Approccio dal basso verso l'alto											
Valutazione dell'efficacia dell'azione (15.6.2010) Termine ultimo della PDE											
Disavanzo nominale	n.o.f.	n.o.f. → -8 %	n.o.f. → -7,4 %	n.o.f.	> -3 % →						
Sforzo strutturale	n.o.f.	> 1 % → 0 %	> 1 % → 0 %	> 1 % →	> 1 % →						
Approccio dal basso verso l'alto											
PS 2011 (07.06.2011) Termine ultimo della PDE											
Disavanzo nominale	n.o.f.	n.o.f. → -7 %	n.o.f. → -5,8 %	n.o.f. → -5,3 %	> -3 % →						
Sforzo strutturale	n.o.f.	> 1 % →	> 1 % → 1 %	> 1 % → 0,2 %	> 1 % →						
Approccio dal basso verso l'alto											
PS 2012 (30.05.2012) Termine ultimo della PDE											
Disavanzo nominale	n.o.f.	n.o.f. → -5,2 %	n.o.f. → -4,5 %	n.o.f. → -4,5 %	> -3 % → -4,2 %						
Sforzo strutturale	n.o.f.	> 1 % → 0,8 %	> 1 % → 0,9 %	> 1 % → 0,9 %	> 1 % → 0,4 %						
Approccio dal basso verso l'alto											
PS 2013 (29.05.2013) Termine ultimo della PDE											
Disavanzo nominale	n.o.f.	n.o.f. → -4,8 %	n.o.f. → -3,9 %	n.o.f. → -4,8 %	> -3 % → -3,9 %	> -3 % → -4,2 %					
Sforzo strutturale	n.o.f.	> 1 % →	> 1 % →	> 1 % →	> 1 % →	> 1 % →					
Approccio dal basso verso l'alto											
Valutazione dell'efficacia dell'azione (29.5.2013) Termine ultimo della PDE											
Disavanzo nominale	n.o.f.	n.o.f. → -7,1 %	n.o.f. → -5,3 %	n.o.f. → -4,8 %	> -3 % → -3,9 %	> -3 % → -4,2 %					
Sforzo strutturale	n.o.f.	> 1 % → 0,3 %	> 1 % → 1,1 %	> 1 % → 1,1 %	> 1 % → 1,4 %	> 1 % → 1,4 %					
Approccio dal basso verso l'alto	n.o.f.	> 1 % → 0,2 %	> 1 % → 0,9 %	n.o.f. → 1,5 %	n.o.f. → 1,5 %	n.o.f. → 1,5 %					

2014 DPB (15.11.2013) Termine ultimo della PDE Disavanzo nominale Sforzo strutturale Sforzo strutturale aggiustato Approccio dal basso verso l'alto	> -3,9 % → -4,1 % 1,3 % → 0,9 % 1,3 % → 1,3 % 0 % → -0,1 %	> -3,6 % → -3,8 % > 0,8 % → 0,7 % > 0,8 % → 0,8 % > 1 % → 0,9 %	-2,8 % → -3,7 % > 0,8 % → -0,4 % > 0,8 % → > 1 % →
Valutazione dell'efficacia dell'azione (19.11.2013) Termine ultimo della PDE Disavanzo nominale Sforzo strutturale Sforzo strutturale aggiustato Approccio dal basso verso l'alto	> -3,9 % → -4,1 % 1,3 % → 0,9 % 1,3 % → 1,3 % 0 % → -0,1 %	> -3,6 % → -3,8 % > 0,8 % → 0,7 % > 0,8 % → 0,8 % > 1 % → 0,9 %	-2,8 % → -3,7 % 0,8 % → 0,8 % → > 1 % →
PS 2014 (26.2014) Termine ultimo della PDE Disavanzo nominale Sforzo strutturale Sforzo strutturale aggiustato Approccio dal basso verso l'alto	> -3,9 % → -4,3 % 1,3 % → 0,8 % 1,3 % → 1,2 % 0 % → -0,1 %	> -3,6 % → -3,9 % > 0,8 % → 0,6 % > 0,8 % → 0,7 % > 1 % → 1 %	-2,8 % → -3,4 % 0,8 % → 0,4 % 0,8 % → > 1 % →
2015 DPB (28.11.2014) Termine ultimo della PDE Disavanzo nominale Sforzo strutturale Sforzo strutturale aggiustato Approccio dal basso verso l'alto	> -3,9 % → -4,1 % 1,3 % → 1 % 1,3 % → 1,1 % 0 % → -0,1 %	> -3,6 % → -4,4 % > 0,8 % → 0,3 % > 0,8 % → 0,5 % > 1 % → 0,9 %	-2,8 % → -4,5 % 0,8 % → 0,1 % 0,8 % → 0,0 % > 1 % → 0,7 %
Valutazione dell'efficacia dell'azione (27.2.2015) Termine ultimo della PDE Disavanzo nominale Sforzo strutturale Sforzo strutturale aggiustato Approccio dal basso verso l'alto	> -3,9 % → -4,1 % 1,3 % → 1 % 1,3 % → 1,2 % 0 % → -0,1 %	> -3,6 % → -4,3 % 0,8 % → 0,4 % > 0,8 % → 0,7 % > 1 % → 1,1 %	-2,8 % → 0,8 % → 0,8 % → > 1 % →
PS 2015 (27.5.2015) Termine ultimo della PDE Disavanzo nominale Sforzo strutturale Sforzo strutturale aggiustato Approccio dal basso verso l'alto			-4,0 % → -3,8 % 0,5 % → 0,3 % 0,5 % → 0,4 % 0,2 % → 0 %
			> -3,4 % → -3,5 % 0,8 % → 0,0 % 0,8 % → -0,1 % 1,2 % → 0,3 %

«Nel complesso gli elementi probatori disponibili non consentono di concludere che lo sforzo raccomandato non sia stato realizzato nel 2013-2014»

PDE sospesa

GERMANIA

LEGENDA:

	OBIETTIVO RAGGIUNTO		TERMINE
	OBIETTIVO NON RAGGIUNTO		ULTIMO
	NESSUN OBIETTIVO FISSATO (n.o.f.)		DELLA PDE
	NON APPLICABILE (n.a.)		
	DATI NON DISPONIBILI		
	DATI DISPONIBILI MA NON PRESI IN CONSIDERAZIONE DALLA COMMISSIONE		

Valutazione	2010	2011	2012	2013
	PDE avviata il 30 novembre 2009			
PS 2010 (31.3.2010)				
Termine ultimo della PDE				
Disavanzo nominale	n.o.f. → - 5,7 %	n.o.f. → - 5,7 %	n.o.f. →	> - 3 % →
Sforzo strutturale	n.o.f. → - 1,7 %	0,5 % → 0,1 %	0,5 % → 0,1 %	0,5 % →
Sforzo strutturale aggiustato				
Approccio dal basso verso l'alto				
Valutazione dell'efficacia dell'azione (15.6.2010)				
Termine ultimo della PDE				
Disavanzo nominale	n.o.f. → - 5,7 %	n.o.f. → - 5,7 %	n.o.f. →	> - 3 % →
Sforzo strutturale	n.o.f. → 0,5 %	0,5 % → 0,0 %	0,5 % →	0,5 % →
Sforzo strutturale aggiustato				
Approccio dal basso verso l'alto				
PS 2011 (7.6.2011)				
Termine ultimo della PDE				
Disavanzo nominale	n.o.f. → - 3,3 %	n.o.f. → - 2,0 %	n.o.f. → - 1,2 %	> - 3 % →
Sforzo strutturale	n.o.f. → 0,0 %	0,5 % → 0,5 %	0,5 % → 0,6 %	0,5 % →
Sforzo strutturale aggiustato				
Approccio dal basso verso l'alto				
PS 2012 (30.5.2012)				
Termine ultimo della PDE				
Disavanzo nominale		n.o.f. → - 1,0 %	n.o.f. → - 0,9 %	> - 3 % → - 0,7 %
Sforzo strutturale		0,5 % → 1,1 %	0,5 % → 0,4 %	0,5 % → 0,1 %
Sforzo strutturale aggiustato				
Approccio dal basso verso l'alto				

PDE abrogata
il 22 giugno 2012

CIPRO

LEGENDA:		TERMINI ULTIMI DELLA PDE
	OBIETTIVO RAGGIUNTO	
	OBIETTIVO NON RAGGIUNTO	
	NESSUN OBIETTIVO FISSATO (n.o.f.)	
	NON APPLICABILE (n.a.)	
	DATI NON DISPONIBILI	
	DATI DISPONIBILI MA NON PRESI IN CONSIDERAZIONE DALLA COMMISSIONE	

Valutazione	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	PDE avviata il 6 luglio 2010						
Valutazione dell'efficacia dell'azione (27.1.2011)							
Termine ultimo della PDE							
Disavanzo nominale	- 6 % → - 5,9 %	n.o.f. → - 5,7 %	> - 3 % →				
Sforzo strutturale	n.o.f. → 0,0 %	1,5 % → + 0,7 %	1,5 % → %				
Sforzo strutturale aggiustato							
Approccio dal basso verso l'alto							
PS 2011 (7.6.2011)							
Termine ultimo della PDE							
Disavanzo nominale	- 6 % → - 5,3 %	n.o.f. → - 5,1 %	> - 3 % → + 4,9 %				
Sforzo strutturale	n.o.f. → + 0,7 %	1,5 % → + 0,5 %	1,5 % → + 0,2 %				
Sforzo strutturale aggiustato							
Approccio dal basso verso l'alto							
Valutazione dell'efficacia dell'azione (11.1.2012)							
Termine ultimo della PDE							
Disavanzo nominale		n.o.f. → - 6,7 %	> - 3 % → + 2,7 %	> - 3 % → + 1,8 %			
Sforzo strutturale		1,5 % → - 0,2 %	cum. 1,5 % → + 0,7 %				
Sforzo strutturale aggiustato		1,5 % → - 0,2 %	cum. 1,5 % → + 0,8 %				
Approccio dal basso verso l'alto							
PS 2012 (30.5.2012)							
Termine ultimo della PDE							
Disavanzo nominale		n.o.f. → - 6,3 %	> - 3 % → + 3,4 %	> - 3 % → + 2,5 %			
Sforzo strutturale		> 1 % → - 0,4 %	> 1 % → + 2,9 %	> 1 % → + 1,0 %			
Sforzo strutturale aggiustato							
Approccio dal basso verso l'alto							
Valutazione dell'efficacia dell'azione (7.5.2013)							
Termine ultimo della PDE							
Disavanzo nominale	n.o.f. → - 5,3 %	n.o.f. → - 6,3 %	> - 3 % → + 6,3 %				
Sforzo strutturale	n.o.f. → + 0,8 %	> 1 % → + 0,9 %	> 1 % → + 0,1 %				
Sforzo strutturale aggiustato		> 1 % → + 2,2 %	> 1 % → + 2,4 %				
Approccio dal basso verso l'alto		> 1 % → + 1,5 %	> 1 % → + 4,25 %				
			Stato membro inserito in un programma di assistenza finanziaria il 2 aprile 2013				
Valutazione dell'efficacia dell'azione (6.9.2013)							
Termine ultimo della PDE							
Disavanzo nominale				- 6,5 % → - 8,4 %	- 8,4 % → - 8,4 %	- 6,3 % → %	- 2,9 % →
Sforzo strutturale				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → + 1,2 %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → + 0,1 %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → %
Sforzo strutturale aggiustato				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → + 0,9 %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → + 0,7 %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → %
Approccio dal basso verso l'alto				+ 4,75 % → + 4,5 %	+ 1,75 % → + 2,5 %		
IV Revisione del programma (data di chiusura: 20 maggio 2014)							
Termine ultimo della PDE							
Disavanzo nominale				- 6,5 % → - 5,4 %	- 8,4 % → - 5,3 %	- 6,3 % → - 5,1 %	- 2,9 % → - 2,4 %
Sforzo strutturale				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → + 3,0 %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → - 0,2 %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → + 0,2 %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → + 1,7 %
Sforzo strutturale aggiustato				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → %
Approccio dal basso verso l'alto				+ 4,75 % → %	+ 1,75 % → %		
VI Revisione del programma (data di chiusura: 15 maggio 2015)							
Termine ultimo della PDE							
Disavanzo nominale				- 6,5 % → - 4,9 %	- 8,4 % → - 0,2 %	- 6,3 % → - 1,5 %	- 2,9 % → - 0,1 %
Sforzo strutturale				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → + 4,3 %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → - 0,7 %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → + 1,4 %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → + 0,1 %
Sforzo strutturale aggiustato				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → %
Approccio dal basso verso l'alto				+ 4,75 % → %	+ 1,75 % → %		
VII Revisione del programma (data di chiusura: 24 luglio 2015)							
Termine ultimo della PDE							
Disavanzo nominale				- 6,5 % → - 4,9 %	- 8,4 % → - 8,8 %	- 6,3 % → - 0,9 %	- 2,9 % → - 0,1 %
Sforzo strutturale				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → + 4,4 %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → + 3,9 %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → + 1,6 %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → + 0,0 %
Sforzo strutturale aggiustato				+ 1,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 0,3 % (min. 0,5 %) → %	+ 0,7 % (min. 0,5 %) → %	+ 1,8 % (min. 0,5 %) → %
Approccio dal basso verso l'alto				+ 4,75 % → %	+ 1,75 % → %		

Eventi economici sfavorevoli
imprevisti con importanti
conseguenze negative per le
finanze pubbliche

PDE sospesa

ITALIA

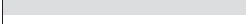
LEGENDA:

	OBIETTIVO RAGGIUNTO		TERMINE ULTIMO DELLA PDE
	OBIETTIVO NON RAGGIUNTO		
	NESSUN OBIETTIVO FISSATO (n.o.f.)		
	NON APPLICABILE (n.a.)		
	DATI NON DISPONIBILI		
	DATI DISPONIBILI MA NON PRESI IN CONSIDERAZIONE DALLA COMMISSIONE		

Valutazione	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	PDE avviata il 30 novembre 2009					
PS 2010 (31.03.2010)						
Termine ultimo della PDE						
Disavanzo nominale	n.o.f. → - 5,3 %	n.o.f. → - 5,1 %	> - 3 % →			
Sforzo strutturale	0,5 % → 0,0 %	0,5 % → 0,0 %	0,5 % →			
Sforzo strutturale aggiustato						
Approccio dal basso verso l'alto						
Valutazione dell'efficacia dell'azione (15.6.2010)						
Termine ultimo della PDE						
Disavanzo nominale	n.o.f. → - 5,7 %	n.o.f. → - 5,7 %	> - 3 % →			
Sforzo strutturale	+ 0,5 % → - 0,5 %	+ 0,5 % → 0,0 %	0,5 % →			
Sforzo strutturale aggiustato						
Approccio dal basso verso l'alto						
PS 2011 (7.6.2011)						
Termine ultimo della PDE						
Disavanzo nominale	n.o.f. → - 4,6 %	n.o.f. → - 4,0 %	> - 3 % → - 3,2 %			
Sforzo strutturale	+ 0,5 % → + 2,3 %	+ 0,5 % → + 0,4 %	+ 0,5 % → + 0,4 %			
Sforzo strutturale aggiustato						
Approccio dal basso verso l'alto						
PS 2012 (30.5.2012)						
Termine ultimo della PDE						
Disavanzo nominale		n.o.f. → - 3,9 %	> - 3 % → - 2,0 %	> - 3 % → - 1,1 %		
Sforzo strutturale		+ 0,5 % → - 0,9 %	+ 0,5 % → - 0,6 %			
Sforzo strutturale aggiustato						
Approccio dal basso verso l'alto						
PS 2013 (29.5.2013)						
Termine ultimo della PDE						
Disavanzo nominale			> - 3 % → - 3,0 %	> - 3 % → - 2,9 %	> - 3 % → - 2,5 %	
Sforzo strutturale			+ 0,5 % → + 2,2 %			
Sforzo strutturale aggiustato						
Approccio dal basso verso l'alto						

PDE abrogata il 21 giugno 2013

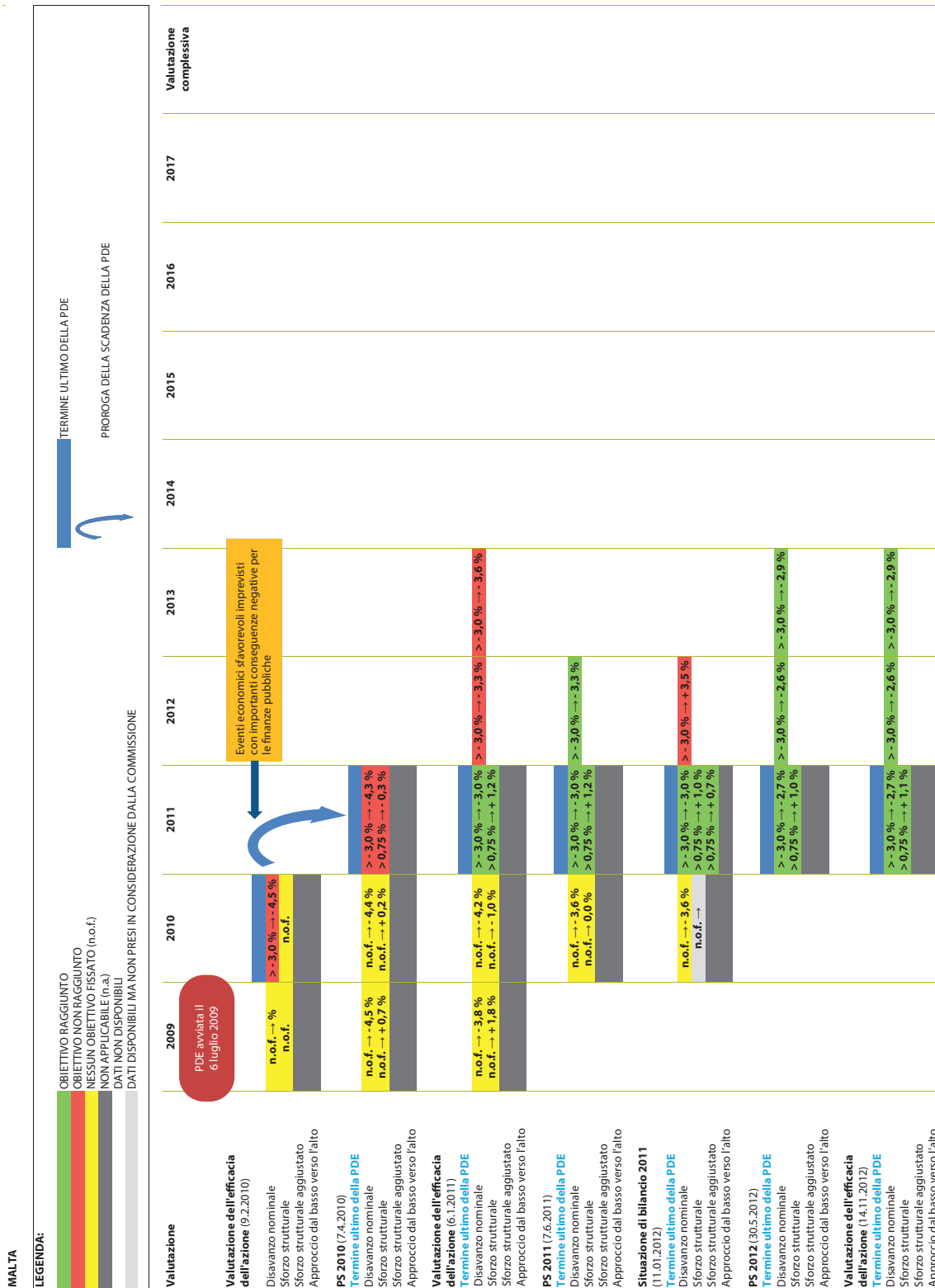
REPUBBLICA CECA

LEGENDA:	
	OBIETTIVO RAGGIUNTO
	OBIETTIVO NON RAGGIUNTO
	NESSUN OBIETTIVO FISSATO (n.o.f.)
	NON APPLICABILE (n.a.)
	DATI NON DISPONIBILI
	DATI DISPONIBILI MA NON PRESI IN CONSIDERAZIONE DALLA COMMISSIONE

Valutazione	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	PDE avviata il 30 novembre 2009					
PS 2010 (31.3.2010)						
Termine ultimo della PDE						
Disavanzo nominale	n.o.f. → % - 5,5 %	n.o.f. → % - 5,7 %	n.o.f. → %	> - 3 % →		
Sforzo strutturale	1 % → % + 1,4 %	1 % → % - 0,2 %	1 % → %	1 % → %		
Sforzo strutturale aggiustato						
Approccio dal basso verso l'alto						
Valutazione dell'efficacia dell'azione (15.6.2010)						
Termine ultimo della PDE						
Disavanzo nominale	n.o.f. → - 5,7 %	n.o.f. → - 5,7 %	n.o.f. → %	> - 3 % →		
Sforzo strutturale	1 % → 0,5 %	1 % → 0 %	1 % →	1 % →		
Sforzo strutturale aggiustato						
Approccio dal basso verso l'alto						
PS 2011 (7.6.2011)						
Termine ultimo della PDE						
Disavanzo nominale	n.o.f. → - 4,7 %	n.o.f. → - 4,4 %	n.o.f. → - 4,1 %	> - 3 % →		
Sforzo strutturale	→ + 2,2 %	1 % → + 0,6 %	1 % → - 0,1 %	1 % →		
Sforzo strutturale aggiustato						
Approccio dal basso verso l'alto						
PS 2012 (30.5.2012)						
Termine ultimo della PDE						
Disavanzo nominale		n.o.f. → - 3,1 %	n.o.f. → - 2,9 %	> - 3 % → - 2,6 %		
Sforzo strutturale		1 % → + 1,5 %	1 % → + 0,2 %	1 % → + 0,3 %		
Sforzo strutturale aggiustato						
Approccio dal basso verso l'alto						
PS 2013 (29.5.2013)						
Termine ultimo della PDE						
Disavanzo nominale			n.o.f. → - 4,4 %	> - 3 % → - 2,9 %	> - 3 % → - 3,0 %	
Sforzo strutturale			1 % → + 0,9 %	1 % → + 0,1 %		
Sforzo strutturale aggiustato						
Approccio dal basso verso l'alto						
PS 2014 (2.6.2014)						
Termine ultimo della PDE						
Disavanzo nominale				> - 3 % → - 1,5 %	> - 3 % → - 1,9 %	> - 3 % → - 2,4 %
Sforzo strutturale				1 % → + 1,5 %		
Sforzo strutturale aggiustato						
Approccio dal basso verso l'alto						

PDE abrogata
il 20 giugno 2014

Allegato VI



PDE avviata il
18 giugno 2013

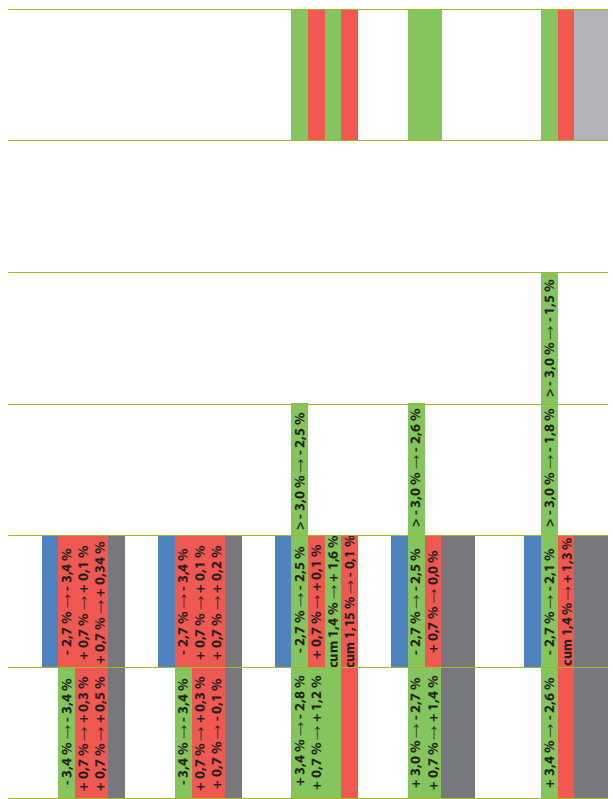
Valutazione dell'efficacia dell'azione (15.11.2013)
Termine ultimo della PDE
Disavanzo nominale
Sforzo strutturale
Sforzo strutturale aggiustato
Approccio dal basso verso l'alto

DPB 2014 (19.11.2013)
Termine ultimo della PDE
Disavanzo nominale
Sforzo strutturale
Sforzo strutturale aggiustato
Approccio dal basso verso l'alto

PS 2014 (02.06.2014)
Termine ultimo della PDE
Disavanzo nominale
Sforzo strutturale
Sforzo strutturale aggiustato
Approccio dal basso verso l'alto

2015 DPB (28.11.2014)
Termine ultimo della PDE
Disavanzo nominale
Sforzo strutturale
Sforzo strutturale aggiustato
Approccio dal basso verso l'alto

Valutazione dell'efficacia dell'azione (13.5.2015)
Termine ultimo della PDE
Disavanzo nominale
Sforzo strutturale
Sforzo strutturale aggiustato
Approccio dal basso verso l'alto



PDE abrogata
il 19 giugno 2015

Differenze tra le raccomandazioni della Commissione e quelle del Consiglio

	Raccomandazione della Commissione	Raccomandazione del Consiglio
Cipro 6.7.2010	«[...] le autorità cipriote devono [...] assicurare uno sforzo di bilancio medio annuo di almeno l'1¼ % del PIL nel periodo 2010-2012 »	«[...] le autorità cipriote dovrebbero [...] assicurare uno sforzo di bilancio medio annuo di almeno 1½ % del PIL nel periodo 2011-2012 »
Repubblica ceca 30.11.2009	«Il Consiglio invita [...] le autorità ceche a proseguire sulla via delle riforme necessarie del sistema pensionistico e sanitario, puntando ad aumentare l'offerta e la specializzazione della manodopera e ad incrementare l'entità delle attività pubbliche di R&S migliorandone l'efficacia »	«Il Consiglio invita [...] le autorità ceche a proseguire sulla via delle riforme necessarie del sistema pensionistico e sanitario»
Francia 6.4.2009	«[...] le autorità francesi dovrebbero [...] essere pronte a compiere i necessari sforzi annuali ulteriori rispetto a quelli previsti negli anni successivi del periodo di correzione per assicurare che gli obiettivi annuali vengano rispettati e che il disavanzo venga portato al di sotto del valore di riferimento entro il 2012, anche se si dovessero concretizzare i rischi che pesano sugli obiettivi di bilancio »	«[...] le autorità francesi dovrebbero [...] compiere i necessari sforzi affinché il disavanzo sia portato al di sotto del valore di riferimento entro il 2012»
Francia 30.11.2009	«[...] le autorità francesi dovrebbero [...] garantire un aggiustamento strutturale medio di 1¼ % del PIL nel periodo 2010-2013»	Le autorità francesi dovrebbero garantire uno sforzo medio del bilancio su base annua superiore all'1 % del PIL nel periodo 2010-2013
	«La Francia dovrebbe [...] migliorare la sua competitività generale, attribuendo particolare importanza alle industrie di rete , riformare ulteriormente il sistema pensionistico, aggiornare il sistema di tutela dell'occupazione e potenziare la formazione continua per rafforzare la crescita potenziale del PIL »	«La Francia dovrebbe [...], come previsto, procedere ad un'ulteriore riforma del sistema pensionistico, che contribuirebbe alla sostenibilità del bilancio a lungo termine»
Francia 18.6.2013	«[...] le autorità francesi sono invitate a riferire sui progressi compiuti nell'attuazione delle presenti raccomandazioni almeno a cadenza semestrale, nonché in un capitolo distinto dei programmi di stabilità fino alla completa correzione del disavanzo eccessivo »	Nulla
Germania 30.11.2009	«[...] il Consiglio invita le autorità tedesche ad attuare riforme per aumentare la crescita potenziale del PIL. Tra queste rientrano [...] riforme per migliorare le condizioni di concorrenza nei servizi e promuovere l'integrazione nel mercato del lavoro dei disoccupati di lunga durata poco qualificati tramite un approccio di flessicurezza che combini il miglioramento dell'accesso alle qualifiche e l'aumento degli incentivi al lavoro »	Il Consiglio invita le autorità tedesche ad attuare riforme al fine di aumentare la crescita del PIL potenziale
Italia 30.11.2009	le autorità italiane dovrebbero garantire un aggiustamento strutturale medio su base annua pari a 0,5 punti percentuali del PIL nel periodo 2010-2012	le autorità italiane dovrebbero garantire uno sforzo di bilancio medio su base annua almeno pari a 0,5 punti percentuali del PIL nel periodo 2010-2012
	«[...] le autorità italiane sono altresì invitate a potenziare gli sforzi per rafforzare la concorrenza nei mercati dei prodotti e dei servizi, semplificare la legislazione, ridurre gli oneri amministrativi a tutti i livelli di governo e, nell'ambito di un approccio di flessicurezza e ai fini della riduzione delle disparità regionali, migliorare il funzionamento del mercato del lavoro e l'efficienza, i risultati e gli standard del sistema d'istruzione »	Nulla

Fonte: Corte dei conti europea.

Attuazione delle riforme strutturali programmate

	2011	2012	2013
FRANCIA			
RSP1	Raccomandazione attuata solo in parte	Qualche progresso	Qualche progresso/progressi limitati/qualche progresso
RSP2	Raccomandazione attuata solo in parte	Qualche progresso	Qualche progresso/qualche progresso/qualche progresso
RSP3	Raccomandazione attuata solo in parte	Qualche progresso	Qualche progresso/qualche progresso/qualche progresso
RSP4	Raccomandazione attuata solo in parte	Progressi sostanziali	Pochi progressi/pochi progressi/alcuni progressi
RSP5	Raccomandazione attuata solo in parte	Progressi limitati	Nessun progresso/nessun progresso/qualche progresso
ITALIA			
RSP1	Raccomandazione attuata solo in parte	Qualche progresso	Progressi limitati
RSP2	Raccomandazione attuata solo in parte	Pienamente recepita/qualche progresso	Progressi limitati
RSP3	Raccomandazione attuata solo in parte	Qualche progresso	Qualche progresso
RSP4	Raccomandazione attuata solo in parte	Qualche progresso	Progressi limitati
RSP5	Raccomandazione attuata solo in parte	Progressi limitati	Progressi limitati
RSP6	Raccomandazione attuata solo in parte	Qualche progresso	Progressi limitati
MALTA			
RSP1	Raccomandazione attuata solo in parte	Non attuata	Qualche progresso
RSP2	Non attuata	Nessun progresso	Progressi limitati
RSP3	Raccomandazione attuata solo in parte	Qualche progresso	Qualche progresso
RSP4	Non attuata	Nessun progresso	Progressi limitati
RSP5	Raccomandazione attuata solo in parte	Progressi limitati	Qualche progresso
RSP6		Qualche progresso	
GERMANIA			
RSP1	Raccomandazione attuata solo in parte		
RSP2	Raccomandazione attuata solo in parte		
RSP3	Raccomandazione attuata solo in parte		
RSP4	Raccomandazione attuata solo in parte		

	2011	2012	2013
CIPRO			
RSP1	Raccomandazione attuata solo in parte	Raccomandazione attuata solo in parte	
RSP2	Raccomandazione attuata solo in parte	Raccomandazione attuata solo in parte	
RSP3	Raccomandazione attuata solo in parte	Raccomandazione attuata solo in parte	
RSP4	Raccomandazione attuata solo in parte	Raccomandazione attuata solo in parte	
RSP5	Raccomandazione attuata solo in parte	Raccomandazione attuata solo in parte	
RSP6	Raccomandazione attuata solo in parte	Raccomandazione attuata solo in parte	
RSP7	Raccomandazione attuata solo in parte	Raccomandazione attuata solo in parte	
REPUBBLICA CECA			
RSP1	Maggior parte delle misure raccomandate attuate in toto, alcune attuate solo in parte	Qualche progresso	Qualche progresso
RSP2	Raccomandazione attuata solo in parte	Nessun progresso	Progressi limitati
RSP3	Raccomandazione attuata solo in parte	Progressi limitati	Nessun progresso
RSP4	Raccomandazione attuata solo in parte	Qualche progresso	Progressi limitati
RSP5	Raccomandazione attuata solo in parte	Qualche progresso	Progressi limitati
RSP6	Raccomandazione attuata solo in parte	Progressi limitati	Progressi limitati
RSP7			Progressi limitati

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle valutazioni eseguite dalla Commissione sui programmi di stabilità e sui programmi di riforma nazionali.

Sintesi

V

Sono stati posti in essere procedure e orientamenti dettagliati per la valutazione della qualità dei dati e per l'analisi e la valutazione della conformità ai sensi della normativa sul bilancio. La Commissione desidera sottolineare che dal 2005 la rendicontazione dei dati PDE da parte degli Stati membri è stata notevolmente affinata. I questionari PDE, che contengono una grande quantità di informazioni e dati aggiuntivi dettagliati, integrano le relazioni PDE obbligatorie degli Stati membri e contribuiscono alla valutazione della qualità dei dati da parte della Commissione.

La Commissione non condivide le conclusioni secondo cui i riscontri e la tenuta delle registrazioni sarebbero inadeguati, perché le informazioni rilevanti sono state valutate correttamente e la documentazione è notevolmente migliorata negli scorsi anni.

Le raccomandazioni e decisioni del Consiglio per l'attuazione del patto di stabilità e crescita (PSC) sono preparate dal comitato economico e finanziario (CEF). La Commissione relaziona sistematicamente al CEF in merito all'applicazione del PSC, in particolare della PDE. Oltre alle relazioni della Commissione al CEF, anche i testi giuridici e i documenti di lavoro dei servizi che li accompagnano (pubblicamente disponibili) contengono molte informazioni aggiuntive e spiegazioni sulle decisioni relative alla PDE. Del CEF fanno parte rappresentanti di tutti gli Stati membri, della Commissione europea e della Banca centrale europea. Delle riunioni del CEF sono redatti verbali per conservare registrazioni dell'attività del comitato a presente e futura memoria. I verbali riassumono lo scambio di opinioni tra i membri del comitato e registrano le decisioni adottate. Dopo ciascuna riunione il segretariato redige una bozza di verbale e la distribuisce ai membri affinché formulino osservazioni. I verbali sono approvati nella riunione successiva del CEF. Durante le riunioni i membri possono prendere appunti ad uso personale, mentre è vietata la comunicazione non autorizzata di qualsiasi informazione non di pubblico dominio.

Dopo l'approvazione da parte del CEF delle bozze dei documenti del Consiglio che attuano il PSC, il segretariato del CEF inoltra le bozze dei documenti al segretariato del Consiglio. Le raccomandazioni e decisioni del Consiglio sono adottate dal Consiglio «Economia e finanza» (Ecofin). Alle riunioni del Consiglio Ecofin partecipa il commissario europeo competente. Anche di tutte le riunioni del Consiglio Ecofin sono redatti verbali.

VI

La Commissione ritiene che in tempi recenti la trasparenza sia stata notevolmente accresciuta, ma non condivide l'osservazione secondo cui le informazioni sarebbero state generalmente non disponibili.

Al contrario, la Commissione è pienamente impegnata a garantire la trasparenza. Per quanto riguarda le statistiche, la Commissione pubblica pareri e orientamenti metodologici, a condizione che tale pubblicazione non violi il principio di riservatezza statistica sancito dal regolamento n. 479/2009 del Consiglio. Con il sistema europeo dei conti, la Commissione applica un approccio chiaramente basato sulle norme e non si discosta dalle procedure stabilite. Tuttavia, il ricorso a un'analisi solida e conforme alle norme, invece di un approccio puramente meccanicistico, è un compito fondamentale della Commissione e l'unico modo per tenere adeguatamente conto della diversità degli Stati membri e delle questioni in gioco.

Negli ultimi anni, al quadro di bilancio dell'UE sono stati apportati numerosi cambiamenti finalizzati a introdurre norme complementari, rafforzare i meccanismi di conformità e aumentare la titolarità nazionale.

Era necessario rendere tecnicamente operative le modifiche legislative introdotte. A tal fine occorreva adeguare i metodi e le classificazioni utilizzati per valutare la conformità al PSC. Tale processo si è svolto attraverso ampie discussioni nel CEF e in altre istanze competenti del Consiglio. Le discussioni sono state facilitate da una serie di note esplicative. L'accresciuta complessità del quadro di sorveglianza ha richiesto ulteriori spiegazioni in uno spirito di trasparenza.

Pertanto, tutti i metodi di attuazione del quadro rivisto sono stati sintetizzati nel vademecum sul PSC, pubblicamente disponibile sul sito web della Commissione. D'ora in poi il vademecum sarà aggiornato a cadenza annuale, conformemente a un impegno assunto nella comunicazione della Commissione del 21 ottobre 2015 sul completamento dell'UEM.

Per accrescere ulteriormente la trasparenza, la Commissione ha accettato di fornire agli Stati membri, dalla primavera 2014, tutte le informazioni necessarie per riprodurre i calcoli di base relativi alla valutazione della conformità al braccio preventivo e a quello correttivo, compresi fogli di calcolo Excel dettagliati che illustrano i calcoli passo per passo. Per quanto riguarda le misure discrezionali, la Commissione ha reso interamente pubbliche, dalla primavera 2014, serie di dati aggregati riguardanti l'impatto di tali misure e il livello delle misure una tantum; inoltre, in linea con le conclusioni del Consiglio Ecofin del giugno 2014, la Commissione ha compiuto ulteriori progressi condividendo con gli Stati membri i risultati di singole misure fiscali chiave comprese nell'approccio dal basso verso l'alto per i paesi sottoposti a una PDE dalla primavera 2015.

Inoltre, la Commissione ha reso disponibili informazioni dettagliate sulle misure principali nei documenti di lavoro dei servizi che accompagnano le nuove raccomandazioni PDE, comprese le previsioni delle variabili chiave per il calcolo dello sforzo di bilancio nello scenario di base (ad esempio, il punto di riferimento con cui saranno confrontate le previsioni future per calcolare sia l'approccio dall'alto verso il basso che quello dal basso verso l'alto).

VII

Per quanto riguarda l'attuazione delle riforme strutturali, la Commissione desidera chiarire che, sebbene riforme strutturali adeguate possano svolgere un ruolo chiave nell'eliminazione di disavanzi eccessivi, la loro attuazione non è una componente giuridicamente rilevante ai fini dell'abrogazione di una PDE.

Sotto il profilo dell'applicazione delle norme, la legislazione che disciplina la PDE è incentrata sui risultati di bilancio e, pertanto, la legislazione pertinente non contiene disposizioni specifiche per imporre l'attuazione di riforme strutturali. Infatti, è importante ribadire che la valutazione dell'efficacia dell'azione nell'ambito di una PDE si concentra sulla realizzazione dell'aggiustamento di bilancio richiesto e non è influenzata dalla valutazione delle riforme strutturali. L'attuazione delle riforme strutturali, comprese quelle realizzate nell'ambito di un programma di partenariato economico (PPE), è monitorata nel contesto del semestre europeo, anche nel quadro della procedura per gli squilibri macroeconomici. Tuttavia, l'articolo 9 del regolamento (UE) n. 473/2013 del 21 maggio 2013 non prevede azioni specifiche qualora l'attuazione di riforme strutturali non corrisponda alle raccomandazioni formulate nell'analisi del PPE. Nei paesi sottoposti a monitoraggio specifico per la presenza di squilibri eccessivi, l'attuazione delle riforme è monitorata nell'ambito della procedura per gli squilibri eccessivi.

Ciò detto, quando valuta se avviare una PDE nei confronti di un determinato Stato membro, la Commissione analizza accuratamente tutti gli sviluppi significativi a medio termine delle posizioni economiche, debitorie e di bilancio. Tali «fattori significativi» comprendono l'attuazione di riforme strutturali nel contesto del semestre europeo, ad esempio nel quadro della procedura per gli squilibri eccessivi. La Commissione ritiene che la mancata attuazione di riforme strutturali rappresenti un fattore significativo aggravante.

La Commissione non condivide l'osservazione secondo cui la PDE accentuerebbe eccessivamente la dimensione del disavanzo, a scapito del debito. In particolare, a seguito della riforma del 2011 della legislazione nota come «six-pack», il superamento della soglia del debito pari al 60 % del PIL è stato elevato a fattore di attivazione della PDE. Nel 2013 la Commissione ha avviato una PDE basata sul debito (e sul disavanzo) nei confronti di Malta, che è uscita con successo dalla procedura nel 2015. Allo stesso tempo, il concetto di riduzione del debito a un ritmo adeguato è stato reso operativo mediante il parametro di riferimento della riduzione del debito ed è ora valutato nel contesto del monitoraggio periodico delle posizioni di bilancio degli Stati membri da parte della Commissione.

VIII

La Commissione si è impegnata a garantire parità di trattamento agli Stati membri. Laddove sono state individuate carenze a tale proposito, la Commissione ha adottato provvedimenti per garantire l'applicazione coerente delle norme e continuerà a farlo.

Dal 2005 la Commissione ha notevolmente migliorato la trasparenza. Per quanto riguarda i dati PDE e le questioni metodologiche, la Commissione sta pubblicando tutte le relazioni di missione, i pareri bilaterali destinati agli Stati membri e altre informazioni rilevanti.

Pur riconoscendo che fino a qualche anno fa la procedura per la sorveglianza di bilancio era carente in termini di trasparenza, la Commissione sottolinea che negli anni recenti tali carenze sono state affrontate con decisione grazie alle azioni su menzionate (si veda la risposta della Commissione al punto VI), comprese la comunicazione di informazioni più dettagliate e la codificazione preventiva dei concetti chiave e dei metodi.

IX a)

La Commissione accetta raccomandazioni simili (anche se non identiche) a quelle formulate nella sezione «Conclusioni e raccomandazioni» della relazione (raccomandazioni da 1 a 4).

IX a) i)

La Commissione ritiene che le attuali procedure di valutazione della qualità siano adeguate e continuerà a adoperarsi per documentare meglio il proprio lavoro.

IX a) ii)

La Commissione ritiene che i sistemi di controllo siano valutati durante le visite di dialogo e in questionari specifici.

IX a) iii)

La Commissione ritiene che le verifiche in loco siano efficaci (idonee allo scopo) e desidera ricordare che vengono effettuate verifiche approfondite anche a livello interno. Questa raccomandazione non sarebbe neutrale in termini di risorse.

IX b) i)

La Commissione accetta questa raccomandazione solo in parte. La trasparenza è già stata migliorata grazie ai risultati significativi ed efficaci conseguiti negli scorsi anni nella codificazione dei concetti e dei metodi utilizzati per valutare la conformità alla PDE e nella comunicazione agli Stati membri di tutti i calcoli alla base delle valutazioni della conformità. Il processo di verifica indipendente sarà rafforzato dal comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche, di recente istituzione, che è un organismo funzionalmente indipendente formato da cinque esperti incaricati di valutare la coerenza orizzontale delle decisioni e l'attuazione della sorveglianza di bilancio.

IX b) ii)

La Commissione accetta questa raccomandazione. Come nella risposta della Commissione al punto VII, dopo la riforma del 2011 della legislazione nota come «six-pack» l'attenzione operativa si è incentrata molto di più sui livelli del debito. Infatti, il superamento della soglia del debito del 60 % è stato elevato a fattore di attivazione della PDE. Concretamente, nel 2013 la Commissione ha avviato una PDE basata sul debito (e sul disavanzo) nei confronti di Malta, che è uscita con successo dalla procedura nel 2015. Allo stesso tempo, il concetto di riduzione del debito a un ritmo adeguato è stato reso operativo mediante il parametro di riferimento della riduzione del debito ed è ora valutato nel contesto del monitoraggio periodico delle posizioni di bilancio degli Stati membri da parte della Commissione.

IX b) iii)

La Commissione accetta questa raccomandazione solo in parte. Come nella risposta al punto VII, l'attuazione di riforme strutturali, comprese quelle realizzate nell'ambito di un PPE, è monitorata nel contesto del semestre europeo, anche nel quadro della procedura per gli squilibri macroeconomici. Tuttavia, l'articolo 9 del regolamento (UE) n. 473/2013 del 21 maggio 2013 non prevede azioni specifiche qualora l'attuazione delle riforme strutturali non corrisponda alle raccomandazioni formulate nell'analisi del PPE. Nei paesi sottoposti a monitoraggio specifico per la presenza di squilibri eccessivi, l'attuazione delle riforme è monitorata nell'ambito della procedura per gli squilibri eccessivi. La Commissione ritiene di operare già ora nel pieno esercizio dei poteri che le sono conferiti dalla legislazione.

IX b) iv)

La Commissione accetta in parte la raccomandazione sui suoi obblighi riguardanti la rendicontazione degli Stati membri, dato che il ricorso alla procedura di infrazione dovrebbe essere valutato sulla base dei requisiti della PDE.

IX b) v)

La Commissione non accetta questa raccomandazione perché il rafforzamento della PDE e l'imposizione di sanzioni sono disciplinati da norme e procedure giuridiche chiare che essa è tenuta a rispettare. La Commissione continuerà a raccomandare al Consiglio, se del caso, di imporre sanzioni conformemente alla legislazione.

Introduzione

10

La descrizione delle valutazioni di Eurostat è in effetti più complessa. Le valutazioni di Eurostat comprendono anche altri strumenti/alte azioni, quali i controlli interni della coerenza/plausibilità (sia nei dati PDE sia tra tali dati e i dati statistici sulla finanza pubblica), i controlli dei dati trimestrali, eccetera.

16

Il Consiglio stabilisce obiettivi di bilancio annuali per le PDE pluriennali, mentre la Commissione può formulare raccomandazioni a tale riguardo. In termini di misure di bilancio strutturali, il «six-pack» e il «two-pack» prevedono requisiti specifici per la pianificazione di bilancio a medio termine. In particolare, la direttiva relativa ai quadri di bilancio (che fa parte del «six-pack») stabilisce al capitolo V requisiti per i quadri di bilancio a medio termine, tra cui procedure per definire obiettivi pluriennali per gli aggregati di bilancio, proiezioni politiche a medio termine e la valutazione delle ripercussioni a lungo termine, garantendo nel contempo la coerenza tra i bilanci annuali e i valori pluriennali. Il «two-pack» prescrive anche la presentazione di piani di bilancio nazionali a medio termine basati su previsioni indipendenti.

20

La Commissione rileva che gli Stati membri sono tenuti a relazionare anche sulle misure pianificate e/o adottate e sull'evoluzione della loro situazione economica e di bilancio.

Osservazioni**Risposta al titolo che precede il punto 32**

Negli ultimi anni il quadro ha subito numerosi cambiamenti volti a migliorare la qualità dei dati PDE, introdurre norme complementari, rafforzare i meccanismi di conformità e aumentare la titolarità nazionale. Pertanto, il sistema della sorveglianza di bilancio nell'UE è diventato più complesso, in parte per effetto della volontà di cogliere meglio la realtà economica.

Era necessario rendere tecnicamente operative le modifiche legislative introdotte. A tal fine occorre adeguare i metodi e le classificazioni utilizzati per valutare la conformità al PSC. Tale processo si è svolto mediante ampie discussioni nel CEF e in altre istanze competenti del Consiglio. Le discussioni sono state facilitate da una serie di note esplicative. L'accresciuta complessità del quadro di sorveglianza ha richiesto ulteriori spiegazioni in uno spirito di trasparenza.

Pertanto, tutti i metodi di attuazione del quadro rivisto sono stati sintetizzati nel vademecum sul PSC, pubblicamente disponibile sul sito web della Commissione. D'ora in poi il vademecum sarà aggiornato a cadenza annuale, conformemente a un impegno assunto nella comunicazione della Commissione del 21 ottobre 2015 sul completamento dell'UEM.

Per accrescere ulteriormente la trasparenza, la Commissione ha accettato di fornire agli Stati membri, dalla primavera 2014, tutte le informazioni necessarie per riprodurre i calcoli di base relativi alla valutazione della conformità al braccio preventivo e a quello correttivo, compresi fogli di calcolo Excel dettagliati che illustrano i calcoli passo per passo. Per quanto riguarda le misure discrezionali, la Commissione ha reso interamente pubbliche, dalla primavera 2014, serie di dati aggregati riguardanti l'impatto di tali misure e il livello delle misure una tantum; inoltre, in linea con le conclusioni del Consiglio Ecofin del giugno 2014, la Commissione ha compiuto ulteriori progressi condividendo con gli Stati membri i risultati di singole misure fiscali chiave inserite nell'approccio dal basso verso l'alto per i paesi sottoposti a PDE a partire dalla primavera 2015.

Inoltre, la Commissione ha reso disponibili informazioni dettagliate sulle misure principali nei documenti di lavoro dei servizi che accompagnano le nuove raccomandazioni PDE, comprese le previsioni delle variabili chiave per il calcolo dello sforzo di bilancio nello scenario di base (ad esempio, il punto di riferimento con cui saranno confrontate le previsioni future per calcolare sia l'approccio dall'alto verso il basso che quello dal basso verso l'alto).

35

La Commissione desidera sottolineare che tutti i documenti rilevanti, compreso il codice di condotta e il vademecum sul PSC, nonché altri documenti esplicativi rilevanti sul funzionamento del patto sono disponibili sul sito web della direzione generale degli Affari economici e finanziari: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/legal_texts/index_en.htm

41

La Commissione rileva che tale processo è già ora pienamente trasparente nei confronti di tutti gli Stati membri interessati. I servizi della Commissione forniscono le necessarie informazioni dettagliate sulle ipotesi delle previsioni.

42

Sebbene la documentazione, in particolare quella comprendente le ipotesi dei country desk (che vanno distinte dalle ipotesi esterne comuni su citate), sia indubbiamente complessa, essa è significativamente migliorata negli ultimi anni ed è conforme alle buone pratiche.

45

La Commissione sottolinea che le ipotesi su cui si fondano le previsioni sono descritte nel documento di sintesi redatto all'inizio di ciascuna serie di previsioni. Le ipotesi sono poi aggiornate prima dell'archiviazione di ciascuna previsione successiva e sono pubblicate in ciascuna previsione. Durante la preparazione delle previsioni periodiche della Commissione si svolgono numerose riunioni cui partecipano funzionari dei country desk, esperti delle unità orizzontali e alti dirigenti. La discussione delle ipotesi alla base delle previsioni è un elemento fondamentale di tali riunioni.

48

Eurostat ritiene che le valutazioni della qualità siano effettuate in modo coerente. La verifica interna si basa sul SEC 2010 e sul manuale sul disavanzo e sul debito pubblici.

Inoltre, la coerenza delle valutazioni di Eurostat è garantita da procedure interne esplicite e fortemente centralizzate, che comprendono le procedure per l'analisi delle questioni metodologiche e le relative decisioni, inclusi le riunioni metodologiche interne, i pareri ufficiali o i risultati delle visite PDE.

Riquadro 2 — Primo trattino

La Commissione fonda la propria valutazione sempre e sistematicamente su prove. Tali prove possono assumere forme diverse, ad esempio una documentazione completa fornita dagli Stati membri sulla questione specifica, discussioni durante le visite di dialogo e ulteriori spiegazioni nell'ambito degli scambi periodici e continui con gli Stati membri. Inoltre, le questioni più importanti sono documentate nell'inventario PDE. Complessivamente, le questioni relative alla classificazione sono chiarite attraverso una procedura di valutazione globale.

Riquadro 2 — Quarto trattino

Eurostat non effettua analisi sistematiche o dettagliate delle tavole di concordanza ai fini della PDE. Le tavole di concordanza illustrano in dettaglio tutte le operazioni relative alle statistiche di finanza pubblica riportate nel programma di trasmissione del SEC e generalmente non sono rilevanti per i dati PDE. Laddove importante, Eurostat può consultare una tavola di concordanza per chiarimenti.

49

La Commissione riceve dati obbligatori, che reputa necessari ai fini della propria valutazione della qualità. Per motivi tecnici, i dati nelle tavole PDE possono non essere completi, il che è solitamente giustificato dalle fonti dei dati e dal sistema di raccolta nel paese in questione, come descritto nell'inventario PDE. Ad esempio, nella notifica di primavera i dati relativi all'anno $n-1$ sono riportati per la prima volta, ma può darsi che in quel momento non siano disponibili tutte le fonti di dati e che si renda quindi necessario ricorrere a stime.

50

La Commissione applica coerentemente le norme e gli orientamenti in tutti gli Stati membri. La Commissione sottolinea che la delimitazione delle amministrazioni pubbliche è sancita dal quadro giuridico. Il SEC, sostenuto dal manuale sul disavanzo e sul debito pubblici, specifica i criteri per la classificazione settoriale e comprende anche un albero decisionale molto dettagliato (che è applicato coerentemente).

Inoltre, allo scopo di controllare la delimitazione delle amministrazioni pubbliche Eurostat può utilizzare il registro degli enti amministrativi, l'inventario PDE, il questionario sugli enti soggetti al controllo della pubblica amministrazione che sono classificati al di fuori di quest'ultima (disponibile dal 2011) e i documenti sulle riclassificazioni richiesti prima delle visite PDE.

Inoltre, la questione della delimitazione delle amministrazioni pubbliche è uno dei principali argomenti di ciascuna visita PDE ed è, quindi, inclusa nei risultati della missione.

Infine, queste registrazioni sono aggiornate perché tutti gli Stati membri sono tenuti a trasmettere annualmente l'elenco degli enti soggetti al controllo della pubblica amministrazione, tra cui informazioni sulla loro classificazione NACE, i loro debiti e, per gli enti maggiormente indebitati, i risultati dei test di mercato/non di mercato più recenti.

Le osservazioni sull'allegato III sono riportate di seguito.

51

La Commissione assicura che gli Stati membri applicano il SEC. A tal fine, nonché per garantire un trattamento coerente di tutti i casi e tutti gli Stati membri e rimediare a possibili divergenze di interpretazione, Eurostat fornisce orientamenti mediante il manuale sul disavanzo e sul debito pubblici. La Commissione desidera precisare che Eurostat e il suo direttore generale sono i soli responsabili delle decisioni statistiche a norma del regolamento n. 223/2009.

Per quanto riguarda gli orizzonti temporali utilizzati per l'analisi e la classificazione delle unità pubbliche, la Commissione ritiene che le differenze siano non solo legittime ma anche necessarie, perché rispecchiano regimi giuridici, amministrativi o imprenditoriali differenti.

Riquadro 3 — Primo trattino

Per quanto riguarda la completezza dei registri e l'analisi di ogni singolo ente, Eurostat ha eccezionalmente accettato che negli Stati membri con migliaia (o decine di migliaia) di enti minori al livello delle amministrazioni locali il test di mercato/non di mercato possa essere effettuato a livello di gruppo. Nel caso delle unità grandi e complesse è eseguita un'analisi dettagliata a livello di unità (e non a livello di gruppo). Eurostat ha inoltre accettato un approccio prudenziale in un altro Stato membro. Si tratta dell'approccio più efficiente in termini di costi in un contesto di risorse limitate sia negli INS sia in Eurostat.

Eurostat non è in grado di controllare individualmente ogni singola unità negli Stati membri. Controlla annualmente le informazioni fornite nel questionario degli enti soggetti al controllo della pubblica amministrazione che sono classificati al di fuori di quest'ultima, nonché ogni altro materiale disponibile.

Inoltre, Eurostat accetta le riclassificazioni nelle revisioni benchmark, purché l'impatto sui dati relativi al disavanzo e al debito sia nullo o trascurabile.

Riquadro 3 — Secondo trattino

La Commissione ritiene che negli esempi inclusi le norme SEC 95 siano state rispettate.

Volendo citare, per ragioni di efficienza, solo il primo esempio di questa sezione (che vale, peraltro, per tutti gli altri), l'allegato III così recita:

«uno Stato membro ha classificato le unità di sorveglianza per i mercati finanziari, che costituiscono un'unità istituzionale, nella voce del settore delle amministrazioni pubbliche. Ai sensi del SEC 95, le unità di questo tipo dovrebbero essere classificate al di fuori del settore delle amministrazioni pubbliche (ossia come ausiliari finanziari nel settore delle società finanziarie). Gli altri Stati membri hanno classificato correttamente tali unità istituzionali al di fuori delle amministrazioni pubbliche».

Le unità di sorveglianza per i mercati finanziari possono tuttavia essere classificate tra le amministrazioni pubbliche. Inoltre, ciò mette in discussione il trattamento metodologico concordato tra gli esperti degli Stati membri ed Eurostat.

Riquadro 3 — Terzo trattino

Eurostat raccomanda agli Stati membri di analizzare e riclassificare le unità ogni anno. Attualmente è questo il caso di tutte le unità con un debito superiore allo 0,01 % del PIL e tutti gli Stati membri si stanno orientando verso un'applicazione più diffusa della riclassificazione annuale anche alle unità più piccole.

La Commissione raccoglie annualmente il questionario sugli enti controllati dalle amministrazioni pubbliche e lo analizza per verificare se tutte le unità continuano a soddisfare il test del 50 %.

53

La Commissione si avvale della propria analisi del rischio per selezionare gli Stati membri e i temi oggetto delle sue visite di dialogo. I temi ad alto rischio sono sempre stati inclusi nel programma delle visite di dialogo a monte e di quelle ordinarie (sulla scorta della valutazione del rischio o di altre fonti). Oltre alle questioni ad alto rischio generali, che fanno sempre parte dei programmi delle missioni, sono comprese anche questioni specifiche basate sui rischi. Dopo l'incorporazione delle visite di dialogo a monte nelle visite ordinarie, i risultati sono stati utilizzati per individuare le aree a rischio, che sono state poi affrontate durante una visita di dialogo. Eurostat ritiene di aver affrontato questioni ad alto rischio durante una visita (nel caso dell'Italia, ad esempio, le discussioni sulla registrazione degli investimenti fissi lordi secondo il criterio di cassa sono state il risultato della valutazione del rischio del 2012).

Se in passato non vi erano motivi per segnalare un cambiamento in forma di osservazione, questa prassi è già stata modificata e ora la formulazione di osservazioni è obbligatoria.

L'esercizio di valutazione del rischio nell'ambito della PDE è ben documentato durante tutta la procedura annuale; invece, la formulazione di osservazioni specifiche su ciascuna dimensione di tale esercizio era facoltativa. Eurostat condivide l'osservazione secondo cui le variazioni del livello di rischio richiedono argomentazioni e osservazioni più dettagliate da comunicare per iscritto.

54

Eurostat ritiene che la durata delle visite sia sufficiente per un esame adeguato delle questioni relative alla qualità dei dati. Se necessario, Eurostat ha la possibilità di prorogare le visite o compiere visite di follow-up. A parere della Commissione, il «numero dei temi» è un criterio valido, ma sono importanti anche la complessità di una questione e/o l'impatto potenziale sui dati PDE.

La Commissione sottolinea che le visite di dialogo non sono uno strumento a sé stante per esaminare le questioni relative alla qualità dei dati, bensì hanno lo scopo di «individuare i rischi o i potenziali problemi riguardo alla qualità dei dati trasmessi» (regolamento n. 479/2009 del Consiglio), mentre i dati sono valutati a cadenza semestrale (in aprile e ottobre). Tutte le visite di dialogo sono sottoposte a follow-up e integrate dall'attività di valutazione periodica, e vice versa.

55

Le disposizioni istituzionali e i sistemi di sorveglianza e controllo sono stati inclusi nei programmi delle visite di dialogo a monte e ordinarie e tutti i programmi delle visite prevedono una sezione dedicata all'esame di tali questioni. Inoltre, nel 2012 è stato distribuito un questionario a tale riguardo. Infine, ulteriori informazioni sulle disposizioni istituzionali sono fornite tramite la revisione tra pari degli INS, gli inventari PDE e i protocolli d'intesa sottoscritti dalle istituzioni nazionali in merito alla PDE.

La Commissione concorda sull'opportunità di verificare come documentare ulteriormente tale questione in futuro.

56

Va sottolineato che per i calcoli alla base di questa osservazione sono stati utilizzati i casi più estremi, invece delle medie, come sarebbe stato più appropriato (figura 6). Questi «casi estremi» sono per la maggior parte giustificati: nel caso della Germania, ad esempio, la visita di dialogo a monte relativa alla PDE del 2013 comprendeva due riunioni di Eurostat con le autorità nazionali. Dopo ciascuna riunione sono stati definiti risultati e punti d'azione provvisori, ma la relazione congiunta finale, contenente le conclusioni e raccomandazioni principali, è stata redatta soltanto dopo la conclusione dell'intera visita, suddivisa in due parti, ossia dopo la seconda riunione. Lo stesso vale per la Repubblica ceca: nel 2012 la relazione sulla visita di dialogo a monte è stata inviata dopo 14 settimane, ma è stata pubblicata soltanto dopo 25 settimane, insieme ai risultati della visita di dialogo ordinaria.

I punti d'azione sono concordati tra Eurostat e gli Stati membri durante e dopo la visita di dialogo e trasmessi allo Stato membro la settimana successiva alla visita (e sono, pertanto, estremamente puntuali). Gli Stati membri si impegnano stabilendo insieme a Eurostat sia i contenuti sia la scadenza. A seconda della natura dell'azione e del fatto che essa abbia o meno un impatto sui dati relativi al disavanzo e al debito, le scadenze sono fissate e attentamente monitorate prima di ciascuna notifica di una PDE. L'elenco dei punti d'azione pendenti è rivisto ad ogni visita. Vi sono alcuni punti d'azione la cui attuazione richiede più tempo a causa delle disposizioni istituzionali necessarie nel paese o dell'esigenza di attuare nuovi sistemi di raccolta dei dati. Inoltre, i punti d'azione sono compresi nelle relazioni delle visite, che sono pubblicamente disponibili sul sito web di Eurostat.

I punti d'azione che hanno un impatto sui dati comunicati relativi al disavanzo e al debito sono presi in considerazione nella valutazione della qualità. Anche i punti d'azione non risolti riguardanti questioni che hanno un impatto rilevante sul disavanzo e sul debito possono essere motivo di una riserva.

57 b)

Le questioni metodologiche sono periodicamente discusse due volte all'anno con gli esperti degli Stati membri nel gruppo di lavoro per i dati statistici della PDE.

Inoltre, negli ultimi anni Eurostat ha presieduto una task force per il manuale sul disavanzo e sul debito pubblici che si riunisce due-tre volte all'anno per concordare una versione aggiornata del manuale.

58

È prassi di Eurostat pubblicare tutti i pareri forniti agli Stati membri. Tuttavia, se uno Stato membro si oppone alla pubblicazione per motivi di riservatezza (ad esempio perché il parere contiene informazioni commerciali sensibili, dato che gli orientamenti sono emanati molto spesso in relazione a casi specifici, o perché l'operazione non sarà attuata dopo l'orientamento), Eurostat accoglie tale richiesta.

Eurostat condivide questa osservazione e, nel contesto dato, è pronta a discutere con gli Stati membri su come comunicare i pareri forniti senza violare la riservatezza. Ha già avviato tale procedura includendo le informazioni sui pareri forniti nell'ultima relazione al CEF.

59

La capacità di individuare correttamente le misure una tantum, quali definite nel patto di stabilità e crescita, è essenziale ai fini dell'esecuzione della sorveglianza di bilancio. Orientamenti specifici, compreso un elenco indicativo e aperto di misure una tantum, sono stati elaborati sulla scia della riforma del PSC del 2005 e pubblicati nella relazione sulle finanze pubbliche nell'UEM del 2006: si veda la relazione sulle finanze pubbliche nell'UEM del 2006 *Definition and identification of one-off and temporary measures* (Definizione e individuazione di misure una tantum e temporanee), sezione II.4.2, disponibile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication423_en.pdf. Da allora la Commissione utilizza questi orientamenti come punto di riferimento per le proprie attività di sorveglianza. Gli orientamenti del 2006 sono stati recentemente estesi con l'istituzione di «principi guida» e l'aggiornamento dell'elenco degli esempi «tipici». Questi orientamenti rinnovati sono stati pubblicati nella relazione sulle finanze pubbliche nell'UEM del 2015 *One-off measures — Classification principles used in fiscal surveillance* (Misure una tantum — Principi di classificazione utilizzati nella sorveglianza di bilancio), sezione II.3, pubblicata nel dicembre 2015 e disponibile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip014_en.pdf

60

La definizione delle misure una tantum e un elenco indicativo e aperto dei casi «tipici» sono stati pubblicati nella relazione sulle finanze pubbliche nell'UEM del 2006 *Definition and identification of one-off and temporary measures* (Definizione e individuazione di misure una tantum e temporanee), parte II, sezione 4.2, disponibile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication423_en.pdf

La Commissione sottolinea che di recente ha esteso gli orientamenti e pubblicato i principi di classificazione utilizzati per l'individuazione delle misure una tantum nonché un elenco indicativo dei casi «ordinari» nella relazione sulle finanze pubbliche nell'UEM del 2015 *One-off measures — Classification principles used in fiscal surveillance* (Misure una tantum — Principi di classificazione utilizzati nella sorveglianza di bilancio), sezione II.3, pubblicata nel dicembre 2015 e disponibile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip014_en.pdf

Va tuttavia sottolineato che è sempre richiesta una valutazione degli esperti, perché le caratteristiche di ogni singola misura devono essere attentamente esaminate sulla base dei principi di classificazione applicati dalla Commissione.

Riquadro 4

In seguito all'aggiornamento dell'elenco avvenuto nel dicembre 2015 (dopo l'audit della Corte) dei casi «ordinari» di misure una tantum, pubblicato nella relazione sulle finanze pubbliche nell'UEM del 2015 *One-off measures — Classification principles used in fiscal surveillance* (Misure una tantum — Principi di classificazione utilizzati nella sorveglianza di bilancio), sezione II.3, il riquadro 4 non rispecchia la situazione attuale.

Misure che incrementano il disavanzo

La Commissione sottolinea che i costi di bilancio di tali eventi eccezionali tendono a essere maggiori in relazione alle dimensioni dell'economia nei paesi più piccoli.

61

La Commissione sottolinea che, per poter cogliere meglio la realtà economica, le norme del PSC stabilite di comune accordo comprendono disposizioni finalizzate a reagire a sviluppi inattesi ed eventi imprevedibili e a tenerne conto. La loro operatività è stata definita nella nota inviata ai membri supplenti del CEF *Improving the assessment of effective action in the context of the Excessive Deficit Procedure — A specification of the methodology* (Migliorare la valutazione dell'efficacia dell'azione nel contesto della procedura per i disavanzi eccessivi — Specificazione del metodo) del 12 giugno 2014.

62

La Commissione riconosce che il concetto di «eventi economici sfavorevoli imprevedibili» non è stato preventivamente stabilito in via definitiva. Tuttavia, il metodo di valutazione dell'efficacia dell'azione, come indicato in dettaglio nella nota ai membri supplenti del CEF *Improving the assessment of effective action in the context of the Excessive Deficit Procedure — A specification of the methodology* (Migliorare la valutazione dell'efficacia dell'azione nel contesto della procedura per i disavanzi eccessivi — Specificazione del metodo) del 12 giugno 2014, ha chiarito che una crescita inferiore alle previsioni su cui si fonda la raccomandazione per la PDE costituisce di norma un «evento economico sfavorevole imprevedibile».

Pertanto, la Commissione non condivide l'osservazione formulata dalla Corte in relazione alla Francia¹.

Il Consiglio ha avviato la PDE nei confronti della Francia il 27 aprile 2009, con una scadenza iniziale nel 2012. Ha poi prorogato tale scadenza al 2013 il 2 dicembre 2009 e al 2015 il 21 giugno 2013 avendo constatato che, sebbene fosse stata adottata un'azione efficace, si erano verificati eventi economici sfavorevoli imprevedibili con importanti conseguenze negative per le finanze pubbliche.

La Commissione ha applicato il quadro giuridico esistente, come spiegato nelle raccomandazioni del 2009, 2013 e 2015 e nei documenti di lavoro dei servizi che le accompagnano.

Risposta al titolo che precede il punto 63

La Commissione desidera sottolineare che la base della valutazione della qualità dei dati è notevolmente migliorata, dato che la comunicazione dei dati PDE da parte degli Stati membri è stata considerevolmente affinata dopo il 2005 e integrata con dati aggiuntivi dettagliati.

Pur condividendo l'osservazione secondo cui l'applicazione del PSC è stata tradizionalmente incentrata più sul disavanzo che sul debito, la Commissione sottolinea che il debito pubblico lordo e la sua sostenibilità sono sempre stati presi in considerazione in quanto fattore significativo nelle relazioni di cui all'articolo 126, paragrafo 3.

Dopo la riforma del 2001 della legislazione nota come «six-pack», l'operatività si è incentrata molto di più sui livelli del debito. Il superamento della soglia del debito pari al 60 % del PIL è stato elevato a fattore di attivazione della PDE, mentre il concetto di riduzione del debito a un ritmo adeguato è stato reso operativo mediante il parametro di riferimento della riduzione del debito ed è ora valutato nel contesto del monitoraggio periodico delle posizioni di bilancio degli Stati membri da parte della Commissione.

¹ http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/france_en.htm

64

Il regolamento n. 479/2009 del Consiglio fornisce il quadro generale per esprimere riserve sulla qualità dei dati effettivi e modificare i dati effettivi comunicati dagli Stati membri. Il regolamento autorizza Eurostat a esercitare i relativi poteri qualora sia provato che i dati comunicati dagli Stati membri non sono conformi alle norme contabili né, in particolare, al metodo della PDE.

Eurostat esprime riserve soltanto in casi eccezionali ed esse sono giustificate soltanto a determinate condizioni. A tale riguardo Eurostat applica il proprio giudizio professionale. Tuttavia, la mancanza di una riserva o di una modifica specifica non significa che non vi siano questioni correnti da risolvere con lo Stato membro, bensì che Eurostat considera tali questioni prive di un impatto significativo sul disavanzo e sul debito a norma del protocollo di Maastricht. L'alternativa consisterebbe nell'esprimere riserve su tutti i paesi in ciascun esercizio di notifica, ma sarebbe sproporzionata e inutile ai fini delle riserve.

Inoltre, succede spesso che gli Stati membri adeguino i propri dati sulla scorta delle domande poste da Eurostat durante il periodo di chiarimento. Tali adeguamenti non figurano nel comunicato stampa finale perché Eurostat non ha espresso riserve né apportato modifiche.

65

Eurostat applica una procedura per specificare le azioni, il calendario e il ruolo di ciascun soggetto durante l'analisi delle notifiche prima del comunicato stampa. La procedura comprende riunioni periodiche con gli alti dirigenti e il direttore generale, che funge da responsabile statistico dell'Unione europea.

Le riserve o le modifiche concernenti i dati si fondano su un giudizio professionale formulato sulla base delle informazioni qualitative e quantitative disponibili prima del processo di chiarimento e durante lo stesso, e sono sottoposte ad attenta riflessione, come indicato sopra. Questo processo è attuato soltanto su base statistica, in forza dell'autorità statistica conferita a Eurostat a tal fine e senza alcuna ingerenza da parte di altri servizi della Commissione o altri organismi esterni.

Le revisioni successive dei dati hanno dimostrato, in linea di principio, che l'approccio di Eurostat alle riserve è efficiente ed efficace: «nessuna grande sorpresa», nel senso che, quando una questione era nota ma Eurostat non aveva ritenuto giustificato esprimere una riserva, non erano necessarie revisioni significative dei dati relativi al disavanzo o al debito.

Riquadro 5

Repubblica ceca - Primo trattino

Dal 2010 il test mercato/non mercato è eseguito ogni anno per le società pubbliche non finanziarie e anche per le istituzioni senza fini di lucro classificate nella sezione 15. I risultati del test sono sottoposti a Eurostat nel questionario sugli enti soggetti al controllo della pubblica amministrazione che sono classificati al di fuori di quest'ultima o in un elenco delle unità facenti parte della pubblica amministrazione che è richiesto prima della visita di dialogo PDE.

Francia — Primo trattino

Il trattamento della disattivazione degli impianti nucleari e i possibili pagamenti forfettari correlati sono tuttora oggetto di discussione (anche nell'ambito del SEC 2010). In attesa di un accordo, non esistono attualmente orientamenti specifici per il trattamento della disattivazione degli impianti nucleari e i relativi pagamenti forfettari.

Francia — Secondo trattino

Dato il numero elevato di unità facenti parte della pubblica amministrazione in Francia (oltre 80 000 unità nella sezione 13 e oltre 8 000 enti soggetti al controllo della pubblica amministrazione classificati al di fuori di quest'ultima), Eurostat ha accettato il raggruppamento delle unità al livello delle amministrazioni pubbliche locali.

Eurostat non può esprimere riserve su una questione per la quale né il SEC né il manuale sul disavanzo e sul debito pubblici prevedono norme.

Germania — Primo trattino

Negli anni 2011-2013 non si sono verificate riclassificazioni periodiche importanti delle unità con ripercussioni significative sui tassi del disavanzo e del debito delle amministrazioni pubbliche (ossia di valore prossimo o superiore allo 0,1% del PIL). Pertanto, la portata delle relative revisioni non avrebbe avuto ripercussioni sui tassi del disavanzo e del debito delle amministrazioni pubbliche calcolati ai fini della sorveglianza di bilancio.

Per tutte le riclassificazioni effettuate nel contesto 1) di revisioni metodologiche una tantum, 2) della revisione benchmark del 2011 dei conti nazionali della Germania e 3) del passaggio al SEC 2010, che hanno avuto ripercussioni significative sulle cifre del disavanzo e del debito delle amministrazioni pubbliche (di valore prossimo o superiore allo 0,1% del PIL), sono stati correttamente rivisti i dati relativi all'intero periodo di riferimento della PDE.

Germania — Secondo trattino

La materia in questione costituisce un rischio per la qualità dei dati e, come previsto dal regolamento n. 479/2009 del Consiglio, dopo essere stata individuata è stata affrontata da Eurostat secondo un approccio graduale, vista la complessità del sistema statistico tedesco e le dimensioni del settore delle amministrazioni pubbliche della Germania.

Alla Commissione non risulta che il rischio in questione si sia concretizzato. Eurostat non ha individuato, sulla base della valutazione dei dati, problemi correlati riguardanti la qualità.

In considerazione della complessità del sistema statistico della Germania, del mandato giuridico che sta alla base della raccolta periodica dei dati statistici e della limitatezza delle risorse, il processo di attuazione di procedure rilevanti per singole operazioni di piccole dimensioni in essere a livello statale e locale richiede una soluzione strutturale.

Viste le dimensioni delle operazioni e l'impossibilità, al momento attuale, di trarre conclusioni sull'esito dell'analisi, la Commissione non ritiene si sarebbe dovuta esprimere una riserva per i motivi indicati sui dati relativi al disavanzo della Germania.

Malta — Primo trattino

Il contratto di novazione per il trasferimento della proprietà giuridica del progetto a Malta è stato firmato il 28 dicembre 2011 (e modificato nel febbraio 2012), quindi dopo la notifica della PDE dell'ottobre 2011. Allo stesso modo, i contratti di leasing sono stati firmati il 26 giugno 2012, anche in questo caso ben dopo la notifica della PDE dell'ottobre 2011.

Nella notifica della PDE dell'aprile 2012 l'ufficio statistico nazionale di Malta aveva trattato correttamente tutti i punti rilevanti. Nella sua lettera dell'agosto 2012 Eurostat confermava, dopo approfondita analisi, che Malta doveva essere classificata nel settore delle società non finanziarie.

Pertanto, la Commissione ritiene che non fosse necessario esprimere una riserva.

Italia — Primo trattino

La Commissione (Eurostat) ha seguito attentamente i progressi compiuti riguardo a tale questione. L'Italia ha attuato un approccio graduale, comprendente anche l'istituzione di nuove fonti di dati e l'esecuzione di stime.

Riquadro 6

La Corte fa riferimento alle ipotesi macroeconomiche di base su cui si fondano le soglie per il disavanzo e il debito previste dal trattato. Mentre il contesto macroeconomico è soggetto a cambiamenti, la Commissione rimane obbligata a operare ai sensi delle disposizioni del trattato e della legislazione secondaria su cui esso si fonda.

Il quadro di bilancio complessivo è cambiato notevolmente, non da ultimo per effetto delle riforme introdotte negli ultimi anni dal «six-pack» e dal «two-pack» con l'obiettivo di creare «norme intelligenti» che consentano di reagire alle realtà economiche esistenti e di tenerne conto meglio.

Mentre l'applicazione del PSC è stata tradizionalmente incentrata più sul disavanzo che sul debito, la Commissione sottolinea che il quadro ha coerentemente affrontato la questione del debito. Va ricordato, in particolare, che la componente dell'obiettivo di bilancio a medio termine correlata alle passività implicite e al debito (MTO^{ILD}) contiene un elemento intrinseco che rappresenta il saldo di bilancio e dovrebbe stabilizzare il tasso del debito al 60 % del PIL, nonché una componente complementare che rappresenta il saldo di bilancio aggiuntivo necessario per i paesi con un debito superiore al 60 % del PIL.

Dopo la riforma del 2001 della legislazione nota come «six-pack», l'operatività si è concentrata molto di più sui livelli del debito. Il superamento della soglia del debito pari al 60 % del PIL è stato elevato a fattore di attivazione della PDE, mentre il concetto di riduzione del debito a un ritmo adeguato è stato reso operativo mediante il parametro di riferimento della riduzione del debito ed è ora valutato nel contesto del monitoraggio periodico delle posizioni di bilancio degli Stati membri da parte della Commissione.

70

La Commissione sottolinea che il livello iniziale del debito rientra nella definizione del parametro di riferimento della riduzione del debito attraverso il differenziale rispetto alla soglia del 60 %.

Per gli Stati membri con un debito superiore al 60 % del PIL, il percorso di adeguamento raccomandato deve tenere conto della necessità che il debito sia perlomeno conforme al parametro di riferimento del debito futuro alla fine del periodo di correzione. Pertanto, il livello del disavanzo raccomandato per l'anno finale può essere inferiore al 3% del PIL e, nel caso degli Stati membri fortemente indebitati, il periodo per la correzione può essere più lungo perché la portata degli aggiustamenti strutturali da effettuare deve essere valutata sulla base della loro fattibilità entro un determinato numero di anni.

La necessità di portare il disavanzo pubblico al di sotto della soglia del 3% del PIL per poter soddisfare il parametro di riferimento del debito è stata presa in considerazione nelle raccomandazioni PDE emesse finora riguardo alla violazione del criterio del debito.

71

La Commissione rileva che le proiezioni citate si basano sull'ipotesi che la politica resti invariata. L'ipotesi di uno scenario in cui gli Stati membri adempiono integralmente i propri obblighi previsti dal PSC darebbe risultati più positivi.

In particolare, nell'ipotesi di uno scenario di piena conformità al PSC, l'Italia sarebbe conforme al parametro di riferimento della riduzione del debito (variante futura) entro il 2019 e la Francia entro il 2018. I dati del FMI utilizzati per Cipro presentano una notevole discrepanza rispetto a quelli utilizzati dalla Commissione.

72

L'analisi dei fattori significativi è condotta conformemente ai requisiti del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio.

La legislazione contiene, in effetti, un lungo elenco di possibili fattori significativi che non è esaustivo perché alla Commissione è richiesto di tenere conto anche dei fattori considerati significativi dallo Stato membro interessato.

La Commissione specifica e, nella misura del possibile, quantifica l'effetto dei diversi fattori significativi. Non esiste una formula per ponderare tutti i diversi fattori che porti a una conclusione automatica. La Commissione pubblica le proprie analisi dettagliate nei documenti di lavoro dei suoi servizi.

73

La Commissione non condivide l'affermazione secondo cui il ragionamento alla base delle sue conclusioni non sarebbe chiaro. L'analisi dei fattori significativi è prevista dalla legislazione — regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio —, in base alla quale la Commissione prende in considerazione tutti i fattori significativi nella misura in cui essi influenzano in modo significativo la valutazione dell'osservanza dei criteri relativi al disavanzo e al debito. Inoltre, la legislazione impone alla Commissione di tenere conto anche dei fattori considerati significativi dallo Stato membro interessato, allo scopo di garantire una valutazione economica adeguata della situazione prima di decidere se avviare una PDE.

In caso di violazione del criterio del disavanzo, la legislazione prevede un lungo elenco di possibili fattori significativi, che tuttavia non è esaustivo né stabilisce alcuna priorità. Se il debito delle amministrazioni pubbliche è superiore al 60 % del PIL, i fattori significativi saranno presi in considerazione nella decisione relativa all'eventuale avvio di una PDE soltanto se il disavanzo non si discosta molto dal valore di riferimento e se il superamento di quest'ultimo è ritenuto temporaneo.

In caso di violazione del criterio del debito, si possono prendere in considerazione tutti i fattori significativi, indipendentemente dal livello del disavanzo.

Conformemente alle disposizioni su indicate, durante la preparazione di una relazione di cui all'articolo 126, paragrafo 3, la Commissione specifica e, nella misura del possibile, stima gli effetti dei diversi fattori significativi.

A tale riguardo la Commissione sottolinea che, nelle relazioni di cui all'articolo 126, paragrafo 3, emesse in riferimento a Italia, Belgio (febbraio 2015) e Finlandia (febbraio, maggio e novembre 2015), sono stati compiuti sforzi notevoli per analizzare i fattori significativi in modo molto più ampio e trasparente che in passato.

Allo stesso tempo, e conformemente allo spirito della legislazione, non esiste una formula per ponderare tutti i diversi fattori che porti a una conclusione automatica.

74

La Commissione si sforza di collaborare strettamente con gli Stati membri nell'attuale processo di applicazione del PSC, compresa la PDE. Un elemento essenziale di questo approccio cooperativo è la possibilità di facilitare l'interazione e la discussione grazie ai comitati economici competenti, in particolare il gruppo dei membri supplenti del CEF. La Commissione redige periodicamente note analitiche e operative per questo gruppo al fine di spiegare agli Stati membri l'approccio che adotta per interpretare e applicare il PSC, nonché di ottenere i loro contributi all'impostazione adottata.

Per accrescere la trasparenza, dalla primavera 2014 la Commissione fornisce agli Stati membri tutte le informazioni necessarie per riprodurre interamente il calcolo relativo alla valutazione dell'efficacia dell'azione, compresi fogli di calcolo Excel dettagliati che illustrano i calcoli passo per passo sia nell'approccio dall'alto verso il basso che in quello dal basso verso l'alto. Inoltre, gli Stati membri ricevono tutti i dati e i calcoli relativi alla conformità al parametro di riferimento della riduzione del debito e all'aggiustamento strutturale lineare minimo. Tuttavia, su specifica richiesta degli Stati membri, i dati non sono interamente pubblici, bensì sono condivisi attraverso una piattaforma comune denominata CIRCA cui possono accedere soltanto i membri del CEF e i loro supplenti.

75

Pur riconoscendo che i documenti di lavoro dei servizi pubblicati prima del febbraio 2015 avrebbero potuto essere più trasparenti sui dati compresi nello scenario di base, su cui si fondano le raccomandazioni PDE, la Commissione rileva tuttavia che tali informazioni sono diventate disponibili nella primavera 2014 attraverso i fogli di calcolo Excel dettagliati che illustrano passo per passo i calcoli della valutazione di conformità effettuata dalla Commissione e che sono stati distribuiti agli Stati membri attraverso la piattaforma CIRCA. Pertanto, gli Stati membri hanno avuto pieno accesso alla serie di dati necessari per riprodurre i calcoli degli sforzi di bilancio e delle altre variabili su cui si fonda la valutazione della conformità alla raccomandazione PDE, come nel caso della Francia nel febbraio 2015. Inoltre, dal febbraio 2015 le informazioni rilevanti sono fornite nei file delle previsioni pubblicati nella versione pubblica della banca dati AMECO e accessibili al grande pubblico.

Le informazioni contenute in questi file sono sufficienti per riprodurre il calcolo dello sforzo dal basso verso l'alto, così come determinato dalla Commissione, che include, in particolare, l'importo complessivo delle misure discrezionali sul lato delle entrate (incluse ed escluse le misure una tantum), l'andamento della spesa, l'andamento dei tassi d'interesse e i dati sulla disoccupazione. Questi sono gli unici parametri necessari per calcolare lo scenario di base. Inoltre, il documento di lavoro dei servizi spiega chiaramente come è costruito lo scenario di base.

76

La Commissione rileva che, in caso di violazione del criterio del debito, il regolamento prevede che siano tenuti in considerazione tutti i fattori significativi, indipendentemente dal livello del disavanzo.

Riquadro 7 (i)

La Commissione ritiene che il parametro di riferimento della riduzione del debito corretto per il ciclo non sia in grado di cogliere pienamente l'impatto di un tasso di inflazione molto basso su periodi di tempo prolungati. Mentre il livello del debito corretto per il ciclo è elaborato al fine di escludere l'influenza del ciclo economico sulla valutazione della conformità alla regola del debito, vale la pena sottolineare che l'adeguamento si limita a correggere la differenza tra il tasso di crescita potenziale e quello effettivo del PIL in un periodo di tre anni. Pertanto, la protratta crescita nominale modesta del PIL registrata da numerosi Stati membri da un paio d'anni può ancora avere un impatto sulla conformità alla regola del debito anche quando tale conformità è valutata sulla base del livello del debito corretto per il ciclo. Inoltre, il parametro di riferimento del debito non tiene conto dell'andamento dei prezzi. Il livello del debito corretto per il ciclo utilizza il risultato del deflatore del PIL, ossia non vi sono correzioni in caso di un tasso d'inflazione inaspettatamente basso. Tuttavia, in numerosi paesi l'inatteso calo dell'inflazione ha determinato un notevole aumento dei costi reali di finanziamento del debito. L'aumento della differenza tra i costi reali di finanziamento e il tasso reale di crescita del PIL ha avuto un forte impatto negativo sulle dinamiche del debito in numerosi paesi.

Riquadro 7 ii)

Per quanto riguarda la conformità dell'Italia al parametro di riferimento della riduzione del debito, la Commissione sottolinea che all'inizio del 2015, quando è stata preparata la relazione di cui all'articolo 126, paragrafo 3, non poteva ancora eseguire una valutazione per il 2016.

Prima di poter effettuare una valutazione per l'anno successivo, è necessario che sia stabilito un requisito giuridicamente valido del Consiglio. Le raccomandazioni del Consiglio sono formulate in primavera. Per gli Stati membri inclusi nel braccio preventivo del PSC, questi requisiti sono stabiliti sulla base della posizione ciclica dell'economia dello Stato membro interessato (misurata dal divario tra prodotto effettivo e prodotto potenziale) e dei suoi rischi di sostenibilità. Per informazioni dettagliate si rimanda alla comunicazione della Commissione sulla flessibilità del gennaio 2015, disponibile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0012&rid=2>

La prima valutazione della conformità per il 2016 è stata effettuata nella primavera 2015 e ha riscontrato un'ampia conformità ai requisiti. Per informazioni dettagliate si rimanda ai pertinenti documenti di lavoro dei servizi, disponibili all'indirizzo: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/italy_en.htm

Riquadro 7 iii)

La Commissione sottolinea che un quadro metodologico per la valutazione dell'impatto delle riforme strutturali sulla sostenibilità di bilancio è stato delineato in una nota trasmessa agli Stati membri tramite il gruppo dei membri supplenti del CEF nel febbraio 2015. Nella valutazione del programma di stabilità dell'Italia, effettuata nel maggio 2015, la Commissione ha dichiarato di aver eseguito una valutazione dell'impatto potenziale sulla sostenibilità delle finanze pubbliche del piano di riforme strutturali presentato dalle autorità e di aver giudicato plausibile l'impatto quantificato delle riforme alla luce dei metodi utilizzati per simularne gli effetti (in particolare QUEST).

78

La Commissione ha agito in piena conformità alla normativa. L'obbligo (piuttosto che la possibilità) di tener conto dei fattori significativi è esplicitamente previsto dal regolamento, che fa riferimento agli elenchi non esaustivi dei fattori da prendere in considerazione. Tra questi fattori sono citati esplicitamente l'adeguamento all'OMT, l'attuazione di politiche di prevenzione e correzione degli squilibri e l'attuazione di politiche nel contesto della strategia di crescita comune dell'Unione.

La regola del debito non implica automaticamente che uno Stato membro è sottoposto a una PDE dopo che l'obiettivo quantificato non è stato raggiunto. Questa mancanza di automaticità è esplicitamente prevista dal regolamento.

80

La Commissione ritiene che la misura in questione non dovrebbe essere classificata come una misura una tantum, conformemente ai principi guida aggiornati nella relazione sulle finanze pubbliche nell'UEM del 2015, al fine di garantirne l'applicazione coerente. Ai sensi di questi orientamenti, il supplemento non era, intrinsecamente, né di natura temporanea né di natura non ricorrente (si prevedeva che avrebbe avuto un impatto duraturo, dal 2012 al 2017) e pertanto non poteva essere classificato come una misura una tantum. La relazione sulle finanze pubbliche del 2015 è disponibile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/public_finances_emu_en.htm

81

Il 10 marzo 2015 il Consiglio ha ritenuto che le prove disponibili non consentissero di concludere nel senso di un'azione non efficace, dato che lo sforzo di bilancio cumulato è stato giudicato in linea con il livello richiesto dal Consiglio (sulla base del metodo dal basso verso l'alto, visto che il metodo dall'alto verso il basso era influenzato dal basso tasso d'inflazione) e che fosse quindi giustificata una proroga del termine di correzione. Inoltre, i dati sul risultato (e anche le previsioni di primavera della Commissione del 2015 per il saldo nominale 2015) erano migliori delle aspettative della Commissione del marzo 2015.

82

La Commissione non condivide questa osservazione perché, sulla base delle informazioni disponibili al momento della valutazione, non era più possibile effettuare una correzione tempestiva entro il 2015. In tali circostanze, nel contesto del quadro giuridico del PSC è opportuno: i) analizzare le cause di questa situazione, e l'analisi ha concluso che «nel complesso, le prove disponibili non consentono di concludere che lo sforzo raccomandato non è stato realizzato nel periodo 2013-2014»; ii) definire un nuovo e valido percorso di aggiustamento per fornire idonei orientamenti politici al paese interessato.

83

La Commissione ricorda che il regolamento le impone di tenere in considerazione i fattori significativi. La legislazione contiene elenchi non esaustivi dei fattori da prendere in considerazione. Tra essi sono citati esplicitamente l'aggiustamento verso l'OMT, l'attuazione di politiche di prevenzione e correzione degli squilibri e l'attuazione di politiche nel contesto della strategia di crescita comune dell'Unione.

Per quanto riguarda le argomentazioni svolte in relazione a casi specifici, i documenti pertinenti sono disponibili agli indirizzi http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/france_en.htm e http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/italy_en.htm rispettivamente per la Francia e l'Italia.

84

La Commissione sottolinea che, a norma del quadro giuridico, il Consiglio è l'istanza decisionale e, in quanto tale, ha il diritto di ignorare la raccomandazione della Commissione per la PDE e non deve rispondere del proprio operato alla Commissione.

Le relazioni degli Stati membri sulle misure correttive potrebbero essere migliorate

La Commissione ritiene che le disposizioni e/o gli orientamenti vigenti sul contenuto dei documenti relativi alla sorveglianza di bilancio, comprese le relazioni sull'azione correttiva della PDE, ove correttamente applicati dagli Stati membri, costituiscano una base solida che consente alla Commissione di effettuare una sorveglianza e un monitoraggio del bilancio efficaci. Pertanto, la Commissione non ritiene che sussista alcuna esigenza specifica di modificare la legislazione vigente per imporre agli Stati membri obblighi di rendicontazione più stringenti.

85

Per garantire l'osservanza degli obblighi in materia di rendicontazione, si possono applicare sanzioni a norma della PDE soltanto in caso di non conformità ai suoi obiettivi di bilancio. Tuttavia, una rendicontazione inadeguata può andare a detrimento dello Stato membro interessato perché la mancata comunicazione alla Commissione di informazioni sufficientemente dettagliate sulle azioni adottate e sugli sviluppi del bilancio potrebbe far concludere che gli obiettivi della PDE non sono stati raggiunti e quindi comportare, potenzialmente, un rafforzamento della procedura stessa.

In ogni caso la Commissione è impegnata in un monitoraggio costante delle posizioni di bilancio degli Stati membri attraverso i country desk competenti, che compiono periodicamente missioni di sorveglianza negli Stati membri. Per quanto riguarda una rendicontazione più regolare, come quella introdotta dal «six-pack» e dal «two-pack» attraverso i programmi di stabilità in primavera e i progetti dei documenti programmatici di bilancio in autunno, esistono requisiti dettagliati che stabiliscono ciò che gli Stati membri sono tenuti a comunicare. Conformemente all'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 473/2013, la Commissione, qualora non ritenga che il progetto del documento programmatico di bilancio di uno Stato membro dimostri in modo adeguato la conformità della programmazione di bilancio ai suoi requisiti, può chiedere allo Stato membro in questione di presentare un nuovo progetto. Tuttavia, se lo Stato membro non adempie gli obblighi più generali in materia di rendicontazione, è vero che le opzioni a disposizione della Commissione per farli rispettare sono limitate, in particolare per quanto riguarda i programmi di stabilità.

86

I documenti relativi alla sorveglianza di bilancio (come i programmi di stabilità e convergenza o i progetti dei documenti programmatici di bilancio), compresi quelli riguardanti la conformità alle raccomandazioni del Consiglio (relazioni sulle azioni adottate), possono talvolta essere privi di informazioni concrete sulle misure correttive, specialmente per quanto riguarda gli ultimi anni. Di tale fatto si tiene conto nelle previsioni della Commissione, che costituiscono la base per le valutazioni del rischio dei documenti programmatici degli Stati membri. In effetti, qualora le azioni correttive siano giudicate non sufficientemente specificate, non sono prese in considerazione nelle previsioni. Inoltre, se la mancanza di informazioni concrete incide sull'equilibrio dei rischi, questi sono sempre citati chiaramente nelle valutazioni della Commissione.

Riquadro 8 — Primo trattino

L'elenco delle misure che hanno un impatto sul bilancio fa parte del programma di convergenza e non, in prima istanza, del programma nazionale di riforma.

Riquadro 8 — Secondo trattino

La Commissione sottolinea che il programma di convergenza 2012 presenta l'impatto delle misure in tre tabelle separate: la prima tabella lo fa dalla prospettiva della riforma delle imposte dirette (misure sul lato delle entrate), la seconda fornisce una ripartizione dettagliata delle misure di risanamento pianificate che hanno un impatto sul disavanzo e la terza riassume i cambiamenti di minore importanza validi dal 2012 (solo sul lato delle spese). Sebbene il testo di accompagnamento non descriva ogni singola misura, i titoli sono sufficientemente dettagliati e comprensibili.

Risposta al titolo che precede il punto 88

La Commissione non condivide l'osservazione che la sua attività di monitoraggio e sorveglianza mancherebbe di trasparenza. Negli ultimi anni il quadro di bilancio dell'UE ha subito numerosi cambiamenti volti a introdurre norme complementari, rafforzare i meccanismi di conformità e aumentare la titolarità nazionale. La Commissione ritiene che tale evoluzione sia positiva.

Era necessario rendere tecnicamente operative le modifiche legislative introdotte. A tal fine occorre adeguare i metodi e le classificazioni utilizzati per valutare la conformità al PSC. Tale processo si è svolto mediante ampie discussioni nel CEF e in altre istanze competenti del Consiglio. Le discussioni sono state facilitate da una serie di note esplicative. L'accresciuta complessità del quadro di sorveglianza ha richiesto ulteriori spiegazioni in uno spirito di trasparenza.

Pertanto, tutti i metodi di attuazione del quadro rivisto sono stati sintetizzati nel vademecum sul PSC, pubblicamente disponibile sul sito web della Commissione. D'ora in poi il vademecum sarà aggiornato a cadenza annuale, conformemente a un impegno assunto nella comunicazione della Commissione del 21 ottobre 2015 sul completamento dell'UEM.

Per accrescere ulteriormente la trasparenza, la Commissione ha accettato di fornire agli Stati membri, dalla primavera 2014, tutte le informazioni necessarie per riprodurre i calcoli di base relativi alla valutazione di conformità sia nel braccio preventivo che in quello correttivo, compresi fogli di calcolo Excel dettagliati che illustrano i calcoli passo per passo. Per quanto riguarda le misure discrezionali, la Commissione ha reso interamente pubbliche, dalla primavera 2014, serie di dati aggregati riguardanti l'impatto di tali misure e il livello delle misure *a tantum*; inoltre, in linea con le conclusioni del Consiglio Ecofin del giugno 2014, la Commissione ha compiuto ulteriori progressi condividendo con gli Stati membri i risultati di singole misure fiscali chiave inserite nell'approccio dal basso verso l'alto per i paesi PDE a partire dalla primavera 2015.

Inoltre, la Commissione ha reso disponibili informazioni dettagliate sulle misure principali nei documenti di lavoro dei servizi che accompagnano le nuove raccomandazioni PDE, comprese le previsioni delle variabili chiave per il calcolo dello sforzo di bilancio nello scenario di base (ad esempio, il punto di riferimento con cui saranno confrontate le previsioni future per calcolare sia l'approccio dall'alto verso il basso che quello dal basso verso l'alto).

Il quadro metodologico per la valutazione dell'impatto delle riforme strutturali sulla sostenibilità di bilancio è stato delineato in una nota trasmessa agli Stati membri tramite il gruppo dei membri supplenti del CEF nel febbraio 2015.

89 ii)

In relazione all'osservazione 89, punto ii), della Corte, la Commissione desidera precisare che il metodo relativo all'efficacia dell'azione, approvato dal Consiglio nel 2014, è di portata più ampia rispetto al semplice metodo dal basso verso l'alto in quanto comprende anche un approccio dall'alto verso il basso per valutare l'efficacia dell'azione. Il metodo è spiegato nella parte II.1 della relazione sulle finanze pubbliche del 2014.

90

In definitiva, la conformità alle raccomandazioni PDE è valutata sulla base di dati reali, verificati da Eurostat, piuttosto che alla luce delle previsioni della Commissione. Inoltre, se uno Stato membro non consegue gli obiettivi per il disavanzo nominale o non attua i miglioramenti richiesti per il saldo strutturale, si esegue una valutazione dell'efficacia dell'azione, nota per essere un'analisi accurata.

Riquadro 9 — Sesto trattino

La Commissione condivide a grandi linee l'osservazione secondo cui la valutazione dell'efficacia dell'azione è diventata sempre più complessa. Essa tiene conto meglio delle situazioni economiche più complesse e apporta elementi di sorveglianza nuovi, garantendo la parità di trattamento per tutti i paesi e il tempo necessario per un'operatività trasparente delle norme (si veda la risposta della Commissione al punto 89).

91

Gli approcci dall'alto verso il basso e dal basso verso l'alto rispecchiano l'esigenza di cogliere meglio le situazioni economiche esistenti. La nota di revisione del metodo per la valutazione dell'efficacia dell'azione, compresa l'operatività dell'approccio dal basso verso l'alto (Revisione del metodo di valutazione dell'efficacia dell'azione), è stata discussa per la prima volta il 26 febbraio 2014 nel gruppo dei membri supplenti del CEF, approvata dal CEF il 12 giugno 2014 e approvata dal Consiglio Ecofin il 20 giugno 2014.

La Commissione riconosce che esiste un trade-off naturale tra la definizione dell'approccio adottato quanto più possibile in termini della capacità di cogliere la situazione macroeconomica di fondo e i suoi sviluppi, da un lato, e il grado di complessità del sistema di regole, dall'altro.

Per accrescere la trasparenza, la Commissione ha deciso di fornire agli Stati membri tutte le informazioni necessarie per riprodurre il calcolo relativo alla valutazione dell'efficacia dell'azione, compresi fogli di calcolo Excel dettagliati che illustrano i calcoli passo per passo sia nell'approccio dall'alto verso il basso sia in quello dal basso verso l'alto. Tuttavia, su specifica richiesta degli Stati membri, questi dati non sono pienamente pubblici, bensì sono condivisi attraverso una piattaforma comune denominata CIRCA cui possono accedere soltanto i membri del CEF e i loro supplenti presso i ministeri.

92

La valutazione dello sforzo di bilancio è incentrata sul saldo strutturale a partire dalle riforme del PSC del 2005, con le quali si è cercato di tenere conto meglio dell'effetto del ciclo economico sulle posizioni di bilancio degli Stati membri. È vero che il saldo strutturale è intrinsecamente collegato alle stime della crescita potenziale, che è una variabile non osservabile. Ciò riflette i limiti della macroeconomia e non può essere evitato finché il saldo strutturale rimane un elemento chiave della misura del bilancio, come prescritto dal regolamento.

Tramite il gruppo di lavoro di lunga durata Output Gap è stato concordato con gli Stati membri un approccio comune dettagliato per valutare il prodotto potenziale, successivamente approvato dal Consiglio.

94

Il codice di condotta suggerisce di integrare la stima dello sforzo di bilancio ottenuto grazie al cambiamento del saldo strutturale (o approccio dall'alto verso il basso) con una stima dal basso verso l'alto dello sforzo di bilancio (ossia una stima solitamente incentrata sull'impatto di bilancio stimato delle misure di bilancio discrezionali). La nota di revisione del metodo per la valutazione dell'efficacia dell'azione, compresa l'operatività dell'approccio dal basso verso l'alto (Revisione del metodo di valutazione dell'efficacia dell'azione), è stata discussa per la prima volta il 26 febbraio 2014 nel gruppo dei membri supplenti del CEF, approvata dal CEF il 12 giugno 2014 e approvata dal Consiglio Ecofin il 20 giugno 2014.

Questo metodo si fonda sull'impatto di bilancio stimato delle misure discrezionali sul lato delle entrate e tiene conto delle misure esplicite e implicite sul lato delle spese.

Per quanto riguarda le misure discrezionali, la Commissione ha assicurato un seguito concreto ai propri impegni in materia di trasparenza i) mettendo a disposizione di ciascun paese, dalla primavera 2014, l'impatto delle misure discrezionali (entrate correnti/in conto capitale e spese correnti/in conto capitale) e il livello delle misure una tantum nella banca dati online AMECO (che è la banca dati della Commissione interamente pubblica) e ii) condividendo con gli Stati membri attraverso la piattaforma CIRCA, dalla primavera 2015, le principali misure fiscali discrezionali incluse nell'approccio dal basso verso l'alto per i paesi soggetti a PDE.

Inoltre, la Commissione ha reso disponibili informazioni dettagliate sulle misure principali nei documenti di lavoro dei suoi servizi che accompagnano le nuove raccomandazioni PDE, comprese le previsioni delle variabili chiave per il calcolo dello sforzo di bilancio nello scenario di base (ad esempio, il punto di riferimento con cui saranno confrontate le previsioni future per calcolare sia l'approccio dall'alto verso il basso che quello dal basso verso l'alto).

95

La Commissione non condivide l'osservazione secondo cui la sua analisi sarebbe diventata meno trasparente.

Negli ultimi anni il quadro di bilancio dell'UE ha subito numerosi cambiamenti volti a introdurre norme complementari, rafforzare i meccanismi di conformità e aumentare la titolarità nazionale. Inoltre, le norme sono state adattate per gestire meglio condizioni economiche differenti.

Era necessario rendere tecnicamente operative le modifiche legislative. A tal fine occorre adeguare i metodi e le classificazioni utilizzati per valutare la conformità al PSC. Tale processo si è svolto mediante ampie discussioni nel CEF e in altre istanze competenti del Consiglio. Le discussioni sono state facilitate da una serie di note esplicative. L'accresciuta complessità del quadro di sorveglianza ha richiesto ulteriori spiegazioni in uno spirito di trasparenza.

Pertanto, tutti i metodi di attuazione del quadro rivisto sono stati sintetizzati nel vademecum sul PSC, pubblicamente disponibile sul sito web della Commissione. D'ora in poi il vademecum sarà aggiornato a cadenza annuale, conformemente a un impegno assunto nella comunicazione della Commissione del 21 ottobre 2015 sul completamento dell'UEM (si vedano le risposte della Commissione ai punti 88-94).

96

Per quanto riguarda l'approccio dall'alto verso il basso, sebbene i dati necessari per riprodurre i calcoli della Commissione non fossero sistematicamente disponibili al di fuori della Commissione fino al 2014, essa si è fortemente impegnata per ovviare a tale situazione e ora mira a garantire la piena trasparenza permettendo agli Stati membri di accedere a tutti i dati rilevanti. A questo scopo la Commissione ha reso disponibili informazioni dettagliate sulle misure principali nei documenti di lavoro dei suoi servizi che accompagnano le nuove raccomandazioni PDE, compresa la previsione delle variabili chiave per il calcolo dello sforzo di bilancio secondo lo scenario di base (ad esempio, il punto di riferimento con il quale saranno confrontate le previsioni future per calcolare sia l'approccio dall'alto verso il basso che quello dal basso verso l'alto). Inoltre, a partire dalle previsioni di primavera 2014, la Commissione fornisce agli Stati membri, dopo ogni serie di previsioni, un foglio di calcolo Excel con tutti i dati rilevanti immessi, per consentire ai paesi di riprodurre esattamente i suoi calcoli.

97

La Commissione desidera precisare che una quantificazione dal basso verso l'alto delle misure nel contesto dell'analisi accurata da effettuare nei casi di mancato conseguimento degli obiettivi di bilancio raccomandati era stata proposta per la prima volta nella nota della Commissione sulla valutazione dell'efficacia dell'azione inviata ai membri supplenti del CEF (l'istanza competente del Consiglio) nel dicembre 2012, e che da allora tale quantificazione è stata eseguita come indicatore complementare dello sforzo di bilancio nell'analisi accurata, in particolare nei documenti di lavoro dei servizi che accompagnano le raccomandazioni PDE o nelle note relative alla sorveglianza di bilancio discusse periodicamente con gli Stati membri. Nel tentativo di fornire una maggiore trasparenza sui metodi utilizzati per valutare la conformità alle raccomandazioni PDE, il 26 febbraio 2014 è stata presentata per la prima volta al gruppo dei membri supplenti del CEF una nota contenente una revisione del metodo e l'indicazione dettagliata dell'operatività dal basso verso l'alto (Revisione del metodo di valutazione dell'efficacia dell'azione). La nota è stata approvata dal CEF (ossia il comitato principale) ha approvato tale nota il 12 giugno 2014 e successivamente dal Consiglio Ecofin il 20 giugno 2014.

La Commissione ha ritenuto che la Francia sarebbe stata prevedibilmente in grado di conseguire gli obiettivi di bilancio strutturali secondo il metodo concordato e ha quindi deciso di sospendere la procedura. Le relative argomentazioni sono illustrate in dettaglio nel documento di lavoro dei servizi della Commissione disponibile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/communication_to_the_council/2015-07-01_fr_communication_swd_en.pdf

98

La Commissione ha deciso di fornire agli Stati membri tutte le informazioni necessarie per consentire loro di riprodurre il calcolo relativo alla valutazione dell'efficacia dell'azione, compresi dunque i fogli di calcolo Excel dettagliati che illustrano i calcoli passo per passo sia nell'approccio dall'alto verso il basso che in quello dal basso verso l'alto. Tuttavia, su specifica richiesta degli Stati membri, i dati non sono pienamente pubblici, bensì sono condivisi attraverso una piattaforma comune denominata CIRCA cui possono accedere soltanto i membri del CEF e i loro supplenti presso i ministeri.

99

La valutazione ex post dell'impatto delle singole misure può non dare risultati conclusivi. In effetti, può essere difficile calcolare tale impatto a causa della difficoltà di isolare l'effetto della misura da fattori più ampi dei cambiamenti nelle entrate e nelle uscite, come il contesto economico, e rispetto alla tendenza «nessun cambiamento nelle politiche» che sarebbe prevalsa. In generale, l'efficacia delle misure di bilancio discrezionali ex post è essenzialmente rispecchiata nell'esecuzione del bilancio e nel (mancato) conseguimento degli obiettivi di bilancio stabiliti. La Commissione valuta se lo Stato membro ha adottato misure politiche sufficienti per conseguire gli obiettivi di bilancio raccomandati sulla base di due strumenti complementari, ad esempio l'approccio dall'alto verso il basso e dal basso verso l'alto per la valutazione dell'efficacia dell'azione.

La Commissione (e gli Stati membri) monitorano anche i risultati di singole misure di bilancio discrezionali. Le serie aggregate sono disponibili nella banca dati AMECO. I risultati sono stimati ex ante e, se necessario, rivisti durante l'attuazione (ad esempio, se la progettazione delle misure è modificata, se esse sono attuate solo in parte o se vi è motivo di rivedere le ipotesi di fondo).

100 i)

Nel caso di Malta, la relazione sulle azioni adottate è stata presentata il 1° ottobre 2013 (tre mesi dopo la raccomandazione del Consiglio del 21 giugno 2013). La relazione specificava le misure per il 2013, mentre rimaneva sul vago in merito a quelle per il 2014. In particolare, la relazione annunciava misure espansive sul lato delle spese, compensate da aumenti della tassazione diretta e da restrizioni nelle assunzioni, ma per tutte le informazioni dettagliate si limitava a rimandare al successivo bilancio.

La mancanza di informazioni dettagliate era dovuta al fatto che a Malta il processo di approvazione del bilancio non era allineato al calendario europeo. In particolare, per le autorità maltesi non era possibile rivelare le misure di bilancio sia nella relazione sulle azioni adottate sia nel progetto del documento programmatico di bilancio, che, pertanto, non forniva dettagli sufficienti sulle misure discrezionali a supporto degli obiettivi di bilancio. Tutte le informazioni dettagliate necessarie sono state comunicate soltanto dopo la presentazione del bilancio 2014 (sottoposto al parlamento il 4 novembre 2013 e adottato il 21 novembre 2013). La valutazione della Commissione, basata sulle previsioni d'autunno pubblicate il 5 novembre, non comprendeva le misure annunciate per il 2014, che sono state incluse nelle successive previsioni d'inverno.

100 ii)

La relazione sulle azioni adottate presentata dalla Francia nell'ottobre 2013 era in effetti fusa con il *Rapport économique social et financier* (RESF), che fornisce periodicamente una valutazione delle finanze pubbliche nel contesto della preparazione del progetto di bilancio. Nella sua analisi del progetto del documento programmatico di bilancio, la Commissione ha ritenuto che esso non violava gli obblighi formali in materia di rendicontazione, ma che, in quella fase, le misure indicate erano considerate insufficienti per portare il disavanzo al 3 %. Trattandosi di un caso di correzione pluriennale, la valutazione era incentrata sugli anni 2013 e 2014, come richiesto dal codice di condotta. Tuttavia, i rischi associati alla mancanza di informazioni sugli ultimi anni sono stati debitamente segnalati nel relativo documento di lavoro dei servizi, che è disponibile all'indirizzo: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/dbp/fr_2013-11-15_swd_en.pdf

La Commissione ha valutato nuovamente la situazione a Malta nelle successive previsioni d'inverno pubblicate nel febbraio 2014. Secondo queste nuove previsioni del disavanzo, che comprendevano le misure annunciate insieme al bilancio 2014, i requisiti della PDE per il 2014 erano soddisfatti in termini nominali.

101

La Commissione non condivide questa osservazione perché la valutazione delle azioni adottate è sia retrospettiva che previsionale nella misura in cui comprende un'analisi della conformità agli obiettivi della PDE sia per gli anni passati (sulla base dei risultati) che per l'anno corrente e quelli futuri (sulla base delle previsioni), in particolare attraverso la valutazione dell'adeguatezza e della credibilità delle misure previste dallo Stato membro in questione per conseguire gli obiettivi futuri della PDE. Questo è l'approccio abitualmente seguito in tutti i documenti correlati della Commissione, come la comunicazione sulle azioni adottate, il documento di lavoro dei servizi che accompagna la valutazione del programma di stabilità o convergenza o il parere della Commissione sul progetto del documento programmatico di bilancio, nonché nelle note sulle implicazioni delle previsioni della Commissione per la sorveglianza di bilancio, che forniscono periodicamente una panoramica della conformità ai requisiti del PSC per tutti gli Stati membri dopo ciascuna serie di previsioni e che sono discusse con l'istanza competente nel Consiglio.

Tuttavia, dato che, in caso di azioni non efficaci in risposta alla raccomandazione del Consiglio, le azioni procedurali della PDE devono essere basate su una solida serie di prove, le azioni sono state adottate perlopiù alla luce dei dati osservati. La Commissione ritiene che la valutazione iniziale della conformità sulla base della relazione sulle azioni adottate citata nel vademecum abbia un carattere preliminare che rispecchia gli annunci delle autorità, come spiegato anche nel codice di condotta.

Inoltre, la Commissione desidera ricordare che, dopo l'entrata in vigore del «six-pack», la conformità al braccio preventivo e a quello correttivo del PSC è ora sottoposta a un monitoraggio costante. Le previsioni della Commissione, che sono emesse tre volte l'anno (in inverno, primavera e autunno), costituiscono i riferimenti di base per queste valutazioni periodiche di bilancio, compresa la valutazione dell'efficacia dell'azione per gli Stati membri la cui PDE è stata sospesa. Qualora la valutazione della Commissione dovesse giungere alla conclusione che le raccomandazioni PDE non sono state rispettate, la conseguenza sarebbe un rafforzamento della procedura. Pertanto, le implicazioni di obiettivi troppo poco stringenti per il primo anno non sono rilevanti ai fini della valutazione dell'efficacia dell'azione.

102

Nella raccomandazione della Commissione del 2 giugno 2014 di una raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma e sul programma di stabilità si raccomandava, tra l'altro, di «rafforzare la strategia di bilancio, anche specificando ulteriormente le misure su cui essa si fonda, per l'anno 2014 e oltre, in modo da assicurare una correzione sostenibile del disavanzo eccessivo entro il 2015, realizzando lo sforzo di aggiustamento strutturale indicato nelle raccomandazioni del Consiglio nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi». Inoltre, la Commissione ha adottato un parere sul progetto del documento programmatico di bilancio e il 28 novembre 2014 ha pubblicato un documento di lavoro dei suoi servizi. Nel complesso, sulla base delle proprie previsioni, la Commissione riteneva che la Francia rischiasse di non essere conforme alle disposizioni del PSC perché si prevedeva che il disavanzo nominale e l'aggiustamento del saldo strutturale non sarebbero stati in linea con la raccomandazione del 2013. La Commissione ha invitato le autorità a adottare, nel contesto della procedura di bilancio nazionale, le misure necessarie per garantire la conformità del bilancio 2015 al PSC.

106

La Commissione ha rilevato che, laddove le raccomandazioni erano formulate in termini di cifre medie annue, le azioni conseguenti spesso non erano efficaci nei primi anni e non determinavano un rafforzamento della PDE. Questo è il motivo per cui la Commissione ha deciso di rivedere la propria prassi per quanto attiene alle modalità di redazione delle raccomandazioni PDE, il che spiega perché, a partire dal 2011, tutte le nuove raccomandazioni di cui all'articolo 126, paragrafo 7, indicano obiettivi annuali nominali e strutturali per un periodo pluriennale.

Risposta comune della Commissione ai punti 108 e 109

La Commissione desidera chiarire il ruolo delle riforme strutturali nel contesto di una PDE.

La Commissione ha sottolineato che l'attuazione di riforme strutturali volte a rafforzare la crescita e in grado, da ultimo, di migliorare la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche costituisce un fattore significativo da tenere in considerazione nelle decisioni sull'avvio o sulla proroga di una PDE. A tale proposito va rilevato che l'articolo 2 del regolamento n. 1467/97 obbliga la Commissione a prendere in considerazione tali fattori significativi nella preparazione delle proprie raccomandazioni. Tuttavia, sotto il profilo dell'applicazione delle norme, la legislazione che disciplina la PDE è incentrata sui risultati di bilancio e, pertanto, la legislazione pertinente non contiene disposizioni specifiche per potenziare l'attuazione di riforme strutturali. Infatti, è importante ribadire che la valutazione dell'efficacia dell'azione nell'ambito di una PDE si concentra sulla realizzazione dell'aggiustamento di bilancio richiesto e non è influenzata dalla valutazione delle riforme strutturali. L'attuazione delle riforme strutturali, comprese quelle realizzate nell'ambito di un PPE, è monitorata nel contesto del semestre europeo, anche attraverso la procedura per gli squilibri macroeconomici.

110

Nel parere sul PPE del dicembre 2013, pur riconoscendo che tutte le riforme erano in corso, il Consiglio ha sottolineato la necessità di affrontare pienamente alcune raccomandazioni specifiche per paese (RSP), in particolare la distorsione a favore del debito nella tassazione sulle società nella RSP1 e la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche nella RSP2.

Infatti, il documento di lavoro dei servizi della Commissione valuta i progressi compiuti dalle autorità nell'attuazione delle RSP dell'anno precedente adottate dal Consiglio. Il regolamento non prevede un seguito specifico del parere del Consiglio sul PPE, né da parte della Commissione né da parte dello Stato membro. Ulteriori informazioni sulle misure pianificate e attuate dopo la pubblicazione delle RSP dell'anno precedente sono state fornite nell'allegato del programma nazionale di riforma del 2014, come richiesto a tutti gli Stati membri. La qualità e la credibilità delle informazioni fornite sono state pienamente rispecchiate nella valutazione dell'attuazione e nella proposta della Commissione per nuove RSP.

Riquadro 11 — Primo trattino — Revisione della spesa

Tutti i documenti emessi di recente dalla Commissione sulle finanze pubbliche italiane, ad esempio la relazione di cui all'articolo 126, paragrafo 3, del febbraio 2015 e i pareri sul progetto del documento programmatico di bilancio del 2015 e 2016, citano la necessità di fare della revisione della spesa una parte integrante della procedura di bilancio a tutti i livelli delle pubbliche amministrazioni.

Riquadro 11 — Secondo trattino — Lotta alla corruzione

La Commissione non condivide l'osservazione della Corte riportata nel riquadro 11 perché tutte le valutazioni effettuate dalla Commissione dopo l'istituzione in Italia dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) in forza della legge anticorruzione del novembre 2012 hanno evidenziato le sfide, sia procedurali che sostanziali, che ostacolano l'efficacia operativa della nuova istituzione.

Il documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2013) 362 *final*, del maggio 2013, sottolineava già che la legge anticorruzione recentemente approvata «richiede ancora provvedimenti attuativi e non affronta alcune questioni fondamentali». Dopo l'approvazione di diversi decreti attuativi della legge anticorruzione, il documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2014) 413 *final*, del giugno 2014, evidenziava che «l'Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (ANAC), incaricata di coordinare le politiche preventive anticorruzione a livello nazionale, il cui numero di componenti è passato da tre a cinque nel 2013, conta solo su un organico limitato e non dispone di poteri sanzionatori». Inoltre, la Commissione ha sistematicamente ribadito la necessità che l'Italia riveda i termini di prescrizione per aumentare l'efficacia della lotta contro la corruzione a partire dal 2012, quando è stata emessa per la prima volta una raccomandazione specifica per paese relativa all'Italia su tale questione.

Riquadro 11 — Terzo trattino — Lotta all'evasione fiscale

La Commissione non condivide le affermazioni secondo cui non dedicherebbe sufficiente attenzione all'evasione fiscale in Italia nell'esame di tutti i dati rilevanti presi in considerazione nella sua valutazione più ampia. Ad esempio, la relazione per paese del 2015 relativa all'Italia trattava ampiamente la portata della sfida rappresentata dall'evasione fiscale in Italia e sottolineava in particolare che «l'adempimento degli obblighi tributari rimane basso e comporta un notevole dispendio di tempo, il che potrebbe mettere a repentaglio la parità di condizioni operative e l'equità sociale» (pagg. 70 e seguenti). Inoltre, la valutazione tecnica del programma di stabilità per il 2015 contiene una valutazione critica della Commissione riguardo all'efficacia — anche in termini di entrate previste — delle misure attuate dal governo italiano per rafforzare la lotta contro l'elusione/evasione fiscale (pag. 10), laddove cita le misure volte a migliorare la conformità tramite comunicazioni inviate ai contribuenti dall'amministrazione tributaria sulla base dei controlli incrociati delle banche dati (compreso lo spesometro) e la conseguente possibilità per i contribuenti di modificare autonomamente la propria dichiarazione dei redditi ben prima di giungere al contenzioso (adempimento volontario). Mentre quest'ultima misura, se correttamente attuata in linea con le aspettative, potrebbe essere promettente, le previsioni della Commissione non includono le entrate previste generate da tale misura, considerato che la sua attuazione è ancora nella fase iniziale.

Risposta al titolo che precede il punto 113

In relazione all'efficacia della PDE, la Commissione osserva che dei 23 Stati membri sottoposti a PDE nel novembre 2011, 15 sono usciti dalla procedura entro la fine del 2015 e che tutti gli Stati membri esaminati hanno migliorato sia il saldo di bilancio sia quello strutturale. Stando alle previsioni d'inverno 2016 della Commissione, la Spagna, la Francia e la Finlandia erano, a parte la Grecia, gli unici Stati membri con un disavanzo nominale che nel 2015 superava ancora la soglia del 3 %.

118

In Francia il debito delle amministrazioni pubbliche è cresciuto in linea con il loro disavanzo, tuttora relativamente elevato in un contesto di bassa crescita nominale.

In Italia il tasso di indebitamento è cresciuto annualmente in media del 4,7 % del PIL durante il periodo di crisi 2008-2014, portando il rapporto debito/PIL a poco oltre il 132 % nel 2014 da circa il 100 % nel periodo precedente la crisi (2007). Il fattore che ha determinato questo aumento notevole è stato l'effetto di aumento del debito causato dal grande differenziale tra i tassi d'interesse impliciti piuttosto elevati pagati sul debito (in media 4,2 %) e la crescita nominale media annua del PIL pari a quasi zero (-1,3 % reale e +1,4 % deflatore), ossia il cosiddetto «effetto valanga». Per contro, il saldo primario è rimasto mediamente in attivo (1,2 % del PIL) e ha quindi continuato a contribuire alla riduzione del debito, che è stata tuttavia controbilanciata dal forte aggiustamento stock/flussi, dovuto principalmente al sostegno finanziario ai paesi della zona euro sottoposti a programma e all'accumulo di liquidità negli anni considerati.

In Germania, a Malta e nella Repubblica ceca (dove rimane al di sotto della soglia), l'aumento nel periodo 2008-2015 è stato moderato (1,3 % a Malta, 6,6 % in Germania e 12,3 % nella Repubblica ceca) e il rapporto si trova attualmente su un percorso discendente. Cipro ha dovuto far fronte a una crisi bancaria senza precedenti e ha registrato un aumento del 63,3 % del suo rapporto debito/PIL dal 2008 al 2015; in tale contesto, l'aumento più significativo si è avuto tra il 2008 e il 2013 (dal 45,1 % al 102,5 %). Tuttavia, dal 2013, quando il paese è stato sottoposto a un programma di assistenza finanziaria, le dinamiche del debito hanno iniziato a invertirsi e il rapporto si è stabilizzato nel 2014 (108,2 %) e nel 2015 (108,4 %). Infine, sia la Francia che l'Italia hanno registrato un aumento costante pari a circa il 30 % del loro rapporto debito/PIL nel periodo 2008-2015.

Riquadro 12

In riferimento al riquadro 12, la Commissione desidera sottolineare che i dati confermati statisticamente relativi ai risultati per il 2015 saranno disponibili appena nell'aprile 2016.

120

La Commissione ritiene che, sebbene gli elevati livelli del debito in Italia abbiano ostacolato l'efficacia della PDE avviata nei confronti di tale paese, il termine per la correzione fissato per il 2012 dalla raccomandazione PDE emessa nei confronti dell'Italia nel 2009 è stato rispettato e pertanto la PDE è stata abrogata nel 2013. Ciò ha contribuito a ridurre il premio di rischio sull'elevato debito pubblico e ne ha quindi favorito la riduzione.

123

La Commissione è pienamente impegnata ad applicare sanzioni laddove ciò sia opportuno e previsto dalle norme.

124

La PDE è tradizionalmente incentrata sul bilancio e non è stata predisposta nell'ottica di dare attuazione alle riforme strutturali. Infatti, la possibilità di applicare sanzioni è limitata ai casi di mancata conformità agli obiettivi di bilancio della PDE.

Le misure politiche con un effetto potenziale sul bilancio e un notevole impatto su specifiche aree strutturali sono monitorate nel contesto del semestre europeo. Invece, nei paesi sottoposti a monitoraggio specifico per la presenza di squilibri eccessivi, l'attuazione delle riforme è monitorata nell'ambito di questo specifico processo nel contesto complessivo della procedura per gli squilibri macroeconomici. Per il PSC e la PSM esistono diverse possibilità di applicazione delle norme:

politiche di bilancio: misure esecutive nell'ambito sia del braccio preventivo sia di quello correttivo del PSC;

squilibri macroeconomici: misure esecutive nell'ambito del braccio correttivo (ossia la procedura per squilibri eccessivi).

La Commissione conviene che il grado di attuazione non è adeguato e dovrebbe essere migliorato. A tale scopo sono state adottate alcune azioni indicate di seguito.

La Commissione sostiene il dialogo regolare con gli Stati membri (tramite riunioni bilaterali), le parti sociali e le parti interessate a tutti i livelli per garantire un monitoraggio e un seguito attenti, nonché per rivedere le prestazioni e sostenere lo scambio di esperienze. Nel ciclo del semestre europeo dell'anno scorso, la Commissione ha intensificato i contatti con gli Stati membri in materia di raccomandazioni. Inoltre, ha rafforzato la propria presenza negli Stati membri e i contatti politici, anche con i parlamenti nazionali e le parti sociali.

La nuova procedura ottimizzata applicata per il ciclo del semestre europeo dell'anno scorso lascia più tempo per esaminare e discutere gli orientamenti dell'UE destinati agli Stati membri. Le analisi specifiche per paese relative a ciascuno Stato membro (ossia le relazioni per paese) sono disponibili due mesi e mezzo prima delle RSP, insieme alle relazioni di approfondimento che seguono la relazione sul meccanismo di allerta. Tale sistema assicura maggiore trasparenza e maggiori riscontri dagli Stati membri prima dell'adozione delle RSP e, nelle previsioni, dovrebbe aumentare la titolarità e, da ultimo, l'efficacia dell'attuazione delle raccomandazioni.

La Commissione si accerta anche che i finanziamenti dell'UE siano destinati a priorità nazionali e dell'UE. I Fondi strutturali e d'investimento europei sono i principali strumenti di investimento a livello di Unione per dare seguito alla strategia Europa 2020 e alle RSP. Anche il nuovo piano di investimenti per l'Europa e la creazione di un Fondo europeo per gli investimenti strategici saranno finalizzati a questo scopo. I finanziamenti dell'UE saranno erogati principalmente per gli investimenti volti a promuovere la crescita, come quelli che sono individuati nelle RSP, e consentiranno all'UE di conseguire gli obiettivi della strategia Europa 2020. Inoltre, la Commissione ha concluso accordi di partenariato con gli Stati membri per questi finanziamenti soltanto quando le condizioni erano soddisfatte. Laddove necessario, la Commissione può chiedere agli Stati membri di modificare i rispettivi piani per sostenere le riforme strutturali fondamentali e può sospendere i finanziamenti in caso di violazioni gravi e ripetute delle raccomandazioni.

Infine, per rendere più efficace l'attuazione delle riforme (RSP) e ottimizzare l'utilizzo dei Fondi strutturali, la Commissione può anche fornire, su richiesta, assistenza tecnica a tutti gli Stati membri.

127

La Commissione sottolinea i piani di miglioramento del quadro di governance economica riportati nella relazione dei cinque presidenti.

Conclusioni e raccomandazioni

128

La Commissione sottolinea i progressi molto significativi compiuti nel miglioramento della PDE in quanto strumento di governance economica.

Dalla primavera 2014 la Commissione permette agli Stati membri di accedere a tutti i dati, indicatori e strumenti rilevanti per il calcolo degli indicatori pertinenti applicati nel processo di sorveglianza di bilancio. Su questa base gli Stati membri sono in grado di riprodurre pienamente i calcoli della Commissione. Inoltre, per aumentare ulteriormente la trasparenza della PDE, dalle previsioni di primavera del 2015 la Commissione condivide con gli Stati membri anche i risultati delle singole misure fiscali discrezionali chiave per gli Stati membri sottoposti a PDE cui si applica l'approccio dal basso verso l'alto.

131

L'esame dei dati statistici è documentato in una serie di documenti interni ed esterni che descrivono i processi per il controllo delle notifiche e dei questionari PDE, nonché negli orientamenti per le missioni.

La base per delimitare le pubbliche amministrazioni è indicata in dettaglio nell'ESA 2010 e nel manuale sul disavanzo e sul debito pubblici, che comprende anche un albero decisionale. Per controllare la delimitazione delle amministrazioni pubbliche, Eurostat può utilizzare anche il registro degli enti pubblici, una parte dell'inventario PDE, il questionario sugli enti soggetti al controllo della pubblica amministrazione che sono classificati al di fuori di quest'ultima (disponibile dal 2011) e i documenti sulle riclassificazioni richiesti prima delle visite PDE. La questione della delimitazione delle amministrazioni pubbliche è uno dei temi principali di ciascuna visita PDE.

Raccomandazione 1 — Primo paragrafo

La Commissione accetta questa raccomandazione.

Raccomandazione 1 — Secondo paragrafo

La Commissione accetta questa raccomandazione.

La Commissione dispone di adeguate procedure interne che orientano la sua attività di valutazione della qualità. Tali procedure sono definite in documenti interni e sono adatte allo scopo.

Nondimeno la Commissione rivedrà le proprie procedure in queste aree e farà del proprio meglio per migliorarle, ove necessario.

132

La Commissione valuta i sistemi di controllo negli Stati membri durante le visite e tramite i questionari PDE, le revisioni tra pari, questionari e altri strumenti. Ad esempio, la Commissione ha promosso la conclusione di protocolli d'intesa tra le principali istituzioni responsabili dei dati PDE, pur non essendovi tenuta per legge. Analogamente, anche il sistema di Eurostat, formato da diversi elementi, è adatto allo scopo.

La Commissione può, se del caso, aumentare la documentazione sulle componenti individuate dalla Corte (sistemi di sorveglianza e controllo negli Stati membri).

Si veda anche la risposta della Commissione al punto 59.

Raccomandazione 2

La Commissione accetta questa raccomandazione.

Gli accordi istituzionali e i sistemi di sorveglianza e controllo fanno parte dei programmi delle visite di dialogo sia a monte sia ordinarie. La Commissione valuterà come documentare meglio tale questione in futuro.

133

La Commissione ritiene che la durata delle visite sia sufficiente per un esame adeguato delle questioni relative alla qualità dei dati. Se necessario, Eurostat può compiere visite più lunghe o più frequenti; inoltre, è sempre riuscito a modificare i punti all'ordine del giorno durante le missioni o, in caso contrario, a darvi seguito dopo la missione. Le tecnologie informatiche disponibili rendono questa attività sempre più efficace.

Si vedano anche le risposte della Commissione ai punti 52 e 54.

Il numero, la durata e la portata di queste visite dipendono dalla disponibilità di risorse umane e finanziarie.

134

La verifica diretta è eseguita in relazione ad alcune questioni durante le visite (e non soltanto durante le visite: ad esempio, quando i funzionari di Eurostat rivedono in ufficio i contratti per i partenariati pubblico-privati).

I temi ad alto rischio sono stati inclusi fra i punti all'ordine del giorno delle visite di dialogo sia a monte che ordinarie. Oltre alle questioni ad alto rischio generali, che fanno sempre parte dei programmi delle missioni, sono comprese anche questioni specifiche basate sui rischi.

Si vedano anche le risposte della Commissione al punto 53.

135

La Commissione garantirà che le relazioni finali delle visite di dialogo siano pubblicate entro un termine ragionevole. Tuttavia, la condivisione delle buone prassi non dipende dalla data di pubblicazione delle relazioni di missione, dato che gli Stati membri e la Commissione dispongono di numerose istanze ben consolidate in cui poterlo fare (ad esempio il gruppo di lavoro PDE, la task force per la metodologia ecc.).

Si veda anche la risposta della Commissione al punto 56.

Raccomandazione 3 — Primo paragrafo

La Commissione accetta questa raccomandazione.

La Commissione ritiene che la durata delle proprie visite di dialogo sia adeguata.

Una maggiore frequenza di tali visite avrebbe implicazioni per le risorse sia umane sia finanziarie. La Commissione valuterà i costi e i benefici di questa raccomandazione.

Raccomandazione 3 — Secondo paragrafo

La Commissione accetta questa raccomandazione.

Raccomandazione 3 — Terzo paragrafo

La Commissione accetta questa raccomandazione.

La Commissione garantirà che le relazioni finali delle visite di dialogo siano pubblicate entro un termine ragionevole.

136

Se un punto d'azione riguarda una questione rilevante, la Commissione gli dà sempre seguito. Talvolta i termini devono essere prorogati per motivi pratici o organizzativi.

Le valutazioni della qualità effettuate da Eurostat comprendono tutte le questioni importanti e rilevanti che sono oggetto di punti d'azione.

Si veda la risposta della Commissione al punto 56.

Raccomandazione 4

La Commissione accetta questa raccomandazione.

La Commissione verificherà se e in quali ambiti dovrebbe esercitare più pienamente i propri poteri.

137

Eurostat pubblica i pareri soltanto d'intesa con gli Stati membri. Ai fini di una maggiore trasparenza, Eurostat ha cominciato a inserire informazioni destinate al CEF sui pareri non pubblicati.

Si vedano le risposte della Commissione ai punti 57 e 58.

Raccomandazione 5

La Commissione accetta questa raccomandazione.

138

Eurostat applica una procedura per specificare le azioni, il calendario e il ruolo di ciascun soggetto ai fini dell'analisi dei dati PDE notificati. La procedura comprende riunioni periodiche con gli alti dirigenti e con il direttore generale. Alcuni giorni prima del comunicato stampa, il direttore generale, che funge da responsabile statistico dell'Unione europea, valuta la situazione di ciascuno Stato membro e decide in merito a riserve e modifiche.

Le riserve e le modifiche concernenti i dati si basano su un giudizio professionale formulato alla luce delle informazioni qualitative e quantitative disponibili prima del processo di chiarimento e durante lo stesso. Il processo è attuato esclusivamente su base statistica, nell'esercizio dell'autorità statistica attribuita a Eurostat a questo scopo e sancita dalla legislazione.

Si veda la risposta della Commissione al punto 65.

139

Eurostat applica una procedura per specificare le azioni, il calendario e il ruolo di ciascun soggetto ai fini dell'analisi dei dati PDE notificati. La procedura comprende riunioni periodiche con gli alti dirigenti e con il direttore generale. Alcuni giorni prima del comunicato stampa, il direttore generale, che funge da responsabile statistico dell'Unione europea, valuta la situazione di ciascuno Stato membro e decide in merito a riserve e modifiche.

Le riserve e le modifiche concernenti i dati si basano su un giudizio professionale formulato alla luce delle informazioni qualitative e quantitative disponibili prima del processo di chiarimento e durante lo stesso. Il processo è attuato esclusivamente su base statistica, nell'esercizio dell'autorità statistica attribuita a Eurostat a questo scopo.

Si veda la risposta della Commissione al punto 65.

Raccomandazione 6

La Commissione accetta questa raccomandazione.

La Commissione garantisce che tutti i problemi metodologici con un impatto potenziale/effettivo sull'accreditamento/indebitamento netto siano affrontati in modo coerente. Tuttavia, laddove necessario la Commissione integrerà la documentazione scritta interna per esprimere riserve o modificare i dati.

140

La Commissione non condivide l'osservazione secondo cui l'analisi alla base delle sue raccomandazioni nel contesto della PDE mancherebbe di trasparenza. La trasparenza delle valutazioni della Commissione e delle conseguenti raccomandazioni è notevolmente aumentata negli scorsi anni.

Negli ultimi anni il quadro di bilancio dell'UE ha subito numerosi cambiamenti volti a introdurre norme complementari, rafforzare i meccanismi di conformità e aumentare la titolarità nazionale. Era necessario rendere tecnicamente operative le modifiche legislative e adeguare i metodi.

A tal fine la Commissione ha definito i metodi che utilizza per valutare la conformità al PSC, come il metodo dell'efficacia dell'azione per la valutazione della conformità nel contesto della PDE e i principi di classificazione delle misure una tantum pubblicati nella relazione sulle finanze pubbliche nell'UEM del 2015. Tale compito è stato facilitato principalmente da una serie di note esplicative sottoposte alle istanze competenti del Consiglio, i cui contenuti sono sintetizzati nel vademecum, pubblicamente disponibile sul sito web della Commissione. D'ora in poi il vademecum sarà aggiornato a cadenza annuale, conformemente a un impegno assunto nella comunicazione della Commissione del 21 ottobre 2015 sul completamento dell'UEM.

Per accrescere ulteriormente la trasparenza, la Commissione ha accettato di fornire agli Stati membri, dalla primavera 2014, tutte le informazioni necessarie per riprodurre i calcoli di base relativi alla valutazione della conformità al braccio preventivo e a quello correttivo, compresi fogli di calcolo Excel dettagliati che illustrano i calcoli passo per passo. Per quanto riguarda le misure discrezionali, la Commissione ha reso interamente pubbliche, dalla primavera 2014, serie di dati aggregati riguardanti l'impatto di tali misure e il livello delle misure una tantum; inoltre, in linea con le conclusioni del Consiglio Ecofin del giugno 2014, la Commissione ha compiuto ulteriori progressi condividendo con gli Stati membri i risultati di singole misure fiscali chiave comprese nell'approccio dal basso verso l'alto per i paesi sottoposti a una PDE dalla primavera 2015.

Inoltre, la Commissione ha reso disponibili informazioni dettagliate sulle misure principali nei documenti di lavoro dei suoi servizi che accompagnano le nuove raccomandazioni PDE, comprese le previsioni delle variabili chiave per il calcolo dello sforzo di bilancio nello scenario di base (ad esempio, il punto di riferimento con cui saranno confrontate le previsioni future per calcolare sia l'approccio dall'alto verso il basso che quello dal basso verso l'alto).

La Commissione riconosce che il quadro di sorveglianza è diventato più complesso. Vi è, in effetti, un trade-off naturale tra la definizione delle norme e degli approcci quanto più possibile in termini della capacità di cogliere la situazione macroeconomica sottostante e i suoi sviluppi, da un lato, e il grado di complessità dell'intero quadro, dall'altro. Una codifica e pubblicazione trasparenti dei metodi hanno ridotto i margini discrezionali e interpretativi del sistema.

Come indicato nella comunicazione del 21 ottobre 2015, la Commissione intende compiere ulteriori sforzi per migliorare la chiarezza e ridurre la complessità del quadro esistente, in collaborazione con gli Stati membri, ovunque ciò sia possibile nel quadro legislativo vigente. La Commissione si adopererà per razionalizzare il metodo di valutazione della conformità al PSC.

141

Gran parte della crescente complessità citata dalla Corte è dovuta a un tentativo di aumentare la trasparenza. Nel contempo, l'accresciuta complessità del quadro di sorveglianza ha richiesto spiegazioni dettagliate in uno spirito di trasparenza.

La Commissione ritiene che di recente la trasparenza sia stata notevolmente aumentata e, pur riconoscendo che esistono margini di miglioramento, non condivide l'osservazione secondo cui gli sforzi compiuti finora sarebbero stati insufficienti. In effetti, la Commissione è pienamente impegnata a garantire la trasparenza. Per quanto riguarda le statistiche, la Commissione pubblica pareri e orientamenti metodologici, a condizione che tale pubblicazione non violi il principio di riservatezza statistica sancito dal regolamento n. 479/2009 del Consiglio. Con il sistema europeo dei conti, la Commissione applica un approccio chiaramente basato sulle norme e non si discosta dalle procedure stabilite. Tuttavia, il ricorso a un'analisi solida e conforme alle norme, invece di un approccio puramente meccanicistico, è un compito fondamentale della Commissione e l'unico modo per tenere adeguatamente conto della diversità degli Stati membri e delle questioni in gioco.

Inoltre, era necessario rendere tecnicamente operative le modifiche legislative introdotte negli ultimi anni nel quadro di bilancio dell'UE. A tal fine occorreva adeguare i metodi e le classificazioni utilizzati per valutare la conformità al PSC. Tale processo si è svolto mediante ampie discussioni nel CEF e in altre istanze competenti del Consiglio. Le discussioni sono state facilitate da una serie di note esplicative. L'accresciuta complessità del quadro di sorveglianza ha richiesto ulteriori spiegazioni in uno spirito di trasparenza.

Pertanto, tutti i metodi di attuazione del quadro rivisto sono stati sintetizzati nel vademecum sul PSC, pubblicamente disponibile sul sito web della Commissione. D'ora in poi il vademecum sarà aggiornato a cadenza annuale, conformemente a un impegno assunto nella comunicazione della Commissione del 21 ottobre 2015 sul completamento dell'UEM.

La formalizzazione di questi metodi, tuttavia, tende a ridurre i margini discrezionali e interpretativi del sistema a causa dell'obbligo di attenersi al metodo pubblicato.

Per accrescere ulteriormente la trasparenza, la Commissione ha accettato di fornire agli Stati membri, dalla primavera 2014, tutte le informazioni necessarie per riprodurre i calcoli di base relativi alla valutazione della conformità al braccio preventivo e a quello correttivo, compresi fogli di calcolo Excel dettagliati che illustrano i calcoli passo per passo. Per quanto riguarda le misure discrezionali, la Commissione ha reso interamente pubbliche, dalla primavera 2014, serie di dati aggregati riguardanti l'impatto di tali misure e il livello delle misure una tantum; inoltre, in linea con le conclusioni del Consiglio Ecofin del giugno 2014, la Commissione ha compiuto ulteriori progressi condividendo con gli Stati membri i risultati di singole misure fiscali chiave comprese nell'approccio dal basso verso l'alto per i paesi sottoposti a una PDE dalla primavera 2015.

Inoltre, la Commissione ha reso disponibili informazioni dettagliate sulle misure principali nei documenti di lavoro dei servizi che accompagnano le nuove raccomandazioni PDE, comprese le previsioni delle variabili chiave per il calcolo dello sforzo di bilancio nello scenario di base (ad esempio, il punto di riferimento con cui saranno confrontate le previsioni future per calcolare sia l'approccio dall'alto verso il basso sia quello dal basso verso l'alto).

Raccomandazione 7 — Primo trattino — Processo di valutazione

La Commissione accetta in parte questa raccomandazione in considerazione dei notevoli progressi sostanziali che ha compiuto nel rendere più trasparenti le proprie analisi.

In riferimento alle misure una tantum e temporanee, il codice di condotta specifica che si tratta di misure con un impatto transitorio sul bilancio, tale da non comportare un cambiamento prolungato della posizione di bilancio intertemporale, e prosegue fornendo numerosi esempi. Tuttavia, data la grande varietà di circostanze specifiche dei vari paesi, è senz'altro possibile che siano adottate misure che non rientrano perfettamente in alcuna categoria utilizzata in precedenza; in simili circostanze, è altamente auspicabile che la Commissione mantenga un margine di manovra per esprimere il proprio giudizio di natura economica. A questo riguardo, in precedenti relazioni sulle finanze pubbliche la Commissione ha pubblicato materiale che illustra l'approccio analitico e la logica adottati e che è stato aggiornato tramite un lavoro svolto internamente. Orientamenti interni aggiornati e più dettagliati (compresi alcuni principi guida e casi tipici) sulle misure una tantum sono stati pubblicati esternamente nella relazione sulle finanze pubbliche del 2015.

Analogamente, il concetto di «eventi economici sfavorevoli imprevisi» non è stato preventivamente stabilito in via definitiva perché non è possibile definire in modo esauriente la serie di circostanze specifiche di un paese alle quali applicare tale concetto ex ante, in particolare se si considera che simili eventi sono imprevisi per loro stessa natura. La Commissione ritiene, tuttavia, che il metodo concordato per valutare l'efficacia dell'azione costituisca un approccio globale alla questione.

La Commissione effettua l'analisi dei fattori significativi come previsto dal regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, tenendo conto dei fattori direttamente elencati nella legislazione e di quelli considerati significativi dallo Stato membro interessato.

Il regolamento prevede che, nel caso in cui il criterio del disavanzo non sia rispettato e il debito delle amministrazioni pubbliche sia superiore al 60 % del PIL, i fattori significativi saranno presi in considerazione nella decisione relativa all'eventuale avvio di una PDE soltanto se il disavanzo non si discosta molto dal valore di riferimento e se il superamento di quest'ultimo è considerato temporaneo.

La legislazione contiene, in effetti, un lungo elenco di possibili fattori significativi che non è esaustivo perché alla Commissione è richiesto di tenere conto anche dei fattori considerati significativi dallo Stato membro interessato. Questo è un elemento essenziale per rendere conto delle circostanze di base specifiche di un paese, che variano da un paese all'altro per carattere e gravità e che possono non essere sempre quantificabili.

Inoltre, anche la valutazione dell'efficacia dell'azione sulla base dell'approccio dall'alto verso il basso consente di correggere l'impatto di eventi imprevisti.

Raccomandazione 7 — Secondo trattino — Accessibilità dei dati

La Commissione accetta questa raccomandazione.

Raccomandazione 7 — Terzo trattino — Valutazione dal basso verso l'alto

La Commissione non accetta questa raccomandazione perché non è giuridicamente competente a elencare i servizi dei consigli nazionali per le finanze pubbliche.

Raccomandazione 7 — Quarto trattino — Solidità dell'analisi

La Commissione accetta questa raccomandazione.

142

L'osservazione della Corte secondo cui la PDE è stata tradizionalmente incentrata più sui disavanzi che sul debito delle amministrazioni pubbliche è fondata. Prima dell'entrata in vigore del «six-pack», la componente del debito del PSC non era sufficientemente attiva in termini di processi periodici di sorveglianza. Per questo motivo una delle riforme chiave previste dal «six-pack» consisteva nel rendere operativa la regola del debito, in particolare elevando il superamento della soglia del 60 % del PIL a fattore di attivazione della PDE e stabilendo cosa costituisca un debito che diminuisce a un ritmo sufficiente, come previsto dal regolamento.

I paesi che erano sottoposti a una PDE alla data di adozione delle modifiche apportate dal «six-pack» al PSC, ossia l'8 novembre 2011, sono soggetti a disposizioni transitorie per i tre anni successivi alla correzione del loro disavanzo eccessivo. In questi tre anni la conformità al criterio del debito viene giudicata verificando se lo Stato membro in questione stia compiendo progressi sufficienti verso la conformità.

Questa disposizione costituisce un riconoscimento concreto del fatto che gli Stati membri che erano sottoposti a una PDE al momento dell'adozione del «six-pack» avevano già concordato percorsi di risanamento del bilancio che non erano necessariamente in linea con i requisiti della regola del debito da poco operativa. Pertanto, si sarebbe determinata un'incoerenza tra le procedure PDE in atto e i requisiti della normativa sul debito. Il periodo di transizione è dunque un necessario riconoscimento del fatto che questi Stati membri hanno bisogno di tempo per adeguare i propri aggiustamenti strutturali al livello necessario per essere conformi al nuovo parametro di riferimento. È importante rilevare che i paesi devono ancora progredire verso la conformità durante questo periodo e affrontare le possibili conseguenze procedurali in caso di mancata conformità. Non è vero che il requisito del debito non si applica per nulla durante il periodo di transizione. Inoltre, sebbene il periodo di transizione sia stabilito in tre anni, nell'ultimo anno gli Stati membri devono dimostrare di essere conformi al criterio del debito, cosicché, in realtà, le disposizioni transitorie differiscono dal parametro di riferimento abituale della riduzione del debito soltanto nei primi due anni.

143

La Commissione non condivide l'osservazione secondo cui la comunicazione su un utilizzo ottimale della flessibilità nell'ambito delle norme vigenti del PSC avrebbe minato la credibilità del processo o messo a rischio la sostenibilità del debito. Infatti, la comunicazione non rappresentava uno scostamento dallo scenario preesistente in quanto non estendeva il concetto dei fattori da prendere in considerazione nella decisione di non avviare una PDE. L'articolo 2 del regolamento n. 1467/97, che riguarda l'avvio di una PDE, stabilisce chiaramente che, nel preparare la relazione di cui all'articolo 126, paragrafo 3, la Commissione prende in considerazione tutti i fattori significativi nella misura in cui essi influenzano in modo significativo la valutazione dell'osservanza dei criteri relativi al disavanzo e al debito, compresi l'evoluzione della crescita potenziale a medio termine, l'attuazione di politiche nel contesto della prevenzione e correzione di squilibri macroeconomici eccessivi e l'attuazione di politiche nel contesto della strategia di crescita comune dell'Unione.

La regola del debito (sia la regola integrale sia quella transitoria) non implica automaticamente che uno Stato membro è sottoposto a una PDE dopo che l'obiettivo quantificato non è stato raggiunto. Questa mancanza di automaticità è esplicitamente prevista dal regolamento ed è economicamente giustificata, dato che l'evoluzione del debito (più ancora che quella del disavanzo) non è pienamente sotto il controllo delle amministrazioni pubbliche. Infatti, il rapporto debito/PIL dipende in modo particolare dall'evoluzione sia della crescita reale del PIL che dell'inflazione. Inoltre, ciò riguarda anche l'aggiustamento stock/flussi, che è influenzato, tra l'altro, dai tassi di cambio e dalle riclassificazioni a fini statistici.

Raccomandazione 8

La Commissione accetta questa raccomandazione.

Obiettivi realistici e credibili della PDE dovrebbero tenere conto della necessaria prudenza nel considerare la disposizione relativa agli obiettivi del rapporto debito/PIL una componente delle raccomandazioni per la PDE.

Le amministrazioni pubbliche non esercitano sull'evoluzione dei rapporti debito/PIL lo stesso livello di controllo che esercitano sul disavanzo. In particolare, le operazioni finanziarie non correlate al disavanzo (i cosiddetti aggiustamenti stock/flussi) possono avere un impatto significativo sui rapporti del debito in un determinato anno. Essendo nella natura delle dinamiche del debito che un anno si basi sull'altro, tali eventi a tantum possono comportare implicazioni a catena per gli anni successivi che creerebbero incoerenza tra gli obiettivi basati sul disavanzo e quelli basati sul debito.

144

Sotto il profilo dell'applicazione delle norme, la legislazione che disciplina la PDE è incentrata sui risultati di bilancio e, pertanto, la legislazione pertinente non contiene disposizioni specifiche per garantire l'attuazione di riforme strutturali. In effetti, la valutazione dell'efficacia dell'azione nell'ambito di una PDE si concentra sulla realizzazione dell'aggiustamento di bilancio richiesto e non è influenzata dalla valutazione delle riforme strutturali. L'attuazione delle riforme strutturali, comprese quelle realizzate nell'ambito di un PPE, è monitorata nel contesto del semestre europeo. Tuttavia, il regolamento non prevede azioni specifiche nei casi in cui le misure strutturali siano inadeguate rispetto alle raccomandazioni formulate nell'analisi del PPE. Nei paesi sottoposti a monitoraggio specifico per la presenza di squilibri eccessivi, l'attuazione delle riforme è monitorata nell'ambito della procedura per gli squilibri eccessivi.

145

La necessità di evitare doppij e procedure di sorveglianza indebitamente complicate spiega perché il monitoraggio non è garantito nei documenti relativi alla PDE.

Tale monitoraggio è garantito durante il semestre europeo, che è stato istituito per assicurare il trattamento integrato della politica economica e di bilancio, tenendo conto delle loro interazioni e interdipendenze.

I cambiamenti apportati dalla Commissione al semestre europeo del 2015 miravano ad aumentare la titolarità a livello nazionale e la responsabilità delle istanze decisionali nazionali ed europee.

Nel contesto del semestre europeo rafforzato, dal 2015 viene preparata, nel febbraio di ogni anno, una relazione per paese per ciascuno degli Stati membri e per la zona euro. La relazione individua le sfide specifiche di un paese, in particolare quelle correlate al processo di riforma, e i progressi compiuti nell'affrontare le questioni individuate nella serie precedente delle raccomandazioni specifiche per paese. Queste valutazioni dettagliate influenzano la formulazione della serie successiva di RSP.

Inoltre, nei paesi sottoposti a monitoraggio specifico per la presenza di squilibri eccessivi, l'attuazione delle riforme è monitorata nell'ambito di questo processo specifico nel contesto complessivo della procedura per gli squilibri macroeconomici.

Per quanto riguarda la recente decisione della Commissione di tenere maggiormente conto dell'attuazione delle riforme strutturali, va sottolineato che essa non ha effetti sulla valutazione dell'efficacia dell'azione nell'ambito della PDE.

Raccomandazione 9 — Primo paragrafo

La Commissione accetta questa raccomandazione.

L'introduzione del PPE è motivata dal fatto che i disavanzi pubblici eccessivi potrebbero derivare — quanto meno in parte — da debolezze strutturali. Se tali debolezze non sono affrontate direttamente, le misure di bilancio possono rivelarsi insufficienti per ottenere una correzione duratura del disavanzo. Per contro, è probabile che affrontare le debolezze di fondo sia efficace e più efficiente sotto il profilo economico a medio e a più lungo termine. Dall'entrata in vigore del «two-pack», gli Stati membri nei cui confronti è stata avviata una PDE, o per i quali il termine della PDE è stato rivisto a motivo dell'efficacia dell'azione, sottopongono un PPE contestualmente alla relazione sulle azioni adottate, che deve essere presentata entro un periodo compreso fra tre e sei mesi dall'adozione di azioni relative alla PDE.

I PPE sono documenti una tantum che fungono da tabelle di marcia per le riforme strutturali di bilancio che gli Stati membri considerano necessarie al fine di garantire una correzione efficiente e duratura dei loro disavanzi eccessivi. Nei PPE gli Stati membri dovrebbero individuare e selezionare le proprie priorità in termini di competitività, crescita sostenibile a lungo termine ed eliminazione delle debolezze strutturali. I PPE servono a integrare le misure di bilancio adottate durante una PDE con una più ampia strategia finalizzata a evitare l'insorgere di disavanzi eccessivi; tuttavia, la loro natura una tantum non significa che non viene dato loro seguito. La Commissione e il Consiglio monitorano l'attuazione delle riforme strutturali di bilancio nel contesto del semestre europeo. A tale proposito non va dimenticata la necessità di evitare doppij e procedure di sorveglianza indebitamente complicate.

Raccomandazione 9 — Secondo paragrafo

La Commissione non accetta questa raccomandazione perché ritiene di star già operando al massimo dei poteri di cui dispone ai sensi della legislazione e ha più volte sottolineato pubblicamente la necessità che gli Stati membri attuino le riforme strutturali necessarie.

146

Per quanto riguarda i nuovi obblighi di rendicontazione, non esistono disposizioni legislative (esplicithe) che garantiscano il loro rispetto da parte degli Stati membri, né sanzioni nei casi di inosservanza. Tuttavia, essendo previsti da un regolamento, i nuovi obblighi di rendicontazione potrebbero essere applicabili perché la Commissione ha la facoltà di avviare una procedura d'infrazione in caso di inosservanza. L'efficacia di questo rimedio dovrebbe essere valutata sulla base dei requisiti della PDE.

147

Come già risposto alla raccomandazione b), punto iv), il regolamento non prevede sempre che la Commissione renda pubblici valutazioni/riscontri sistematici. La Commissione tiene pienamente conto di altre relazioni durante la propria sorveglianza periodica (ossia in ciascuna serie di previsioni; una breve valutazione è fornita di solito nella sezione specifica per paese delle note «Implicazioni delle previsioni per la sorveglianza di bilancio» a partire dalle previsioni di autunno 2013). Soltanto eventuali casi di inosservanza degli obblighi sarebbero chiaramente segnalati ed evidenziati in un documento appropriato della Commissione (a seconda della situazione specifica, tale documento potrebbe essere una nota dedicata o una parte dei documenti di valutazione del programma di stabilità o convergenza o del progetto di documento programmatico di bilancio). In caso di inosservanza degli obblighi si possono avviare procedure d'infrazione.

Raccomandazione 10 — Primo paragrafo

La Commissione accetta questa raccomandazione.

Raccomandazione 10 — Secondo paragrafo

La Commissione non accetta questa raccomandazione perché l'efficacia di questo rimedio dovrebbe essere valutata alla luce degli obblighi della PDE.

149

La Commissione ribadisce il proprio impegno ad applicare sanzioni, se del caso, conformemente alle disposizioni del «six-pack».

Raccomandazione 11

La Commissione non accetta questa raccomandazione.

La Commissione ha sempre agito in conformità del trattato. La Commissione continuerà a raccomandare al Consiglio di potenziare la procedura e, se del caso, di applicare sanzioni in conformità della legislazione.

COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Pubblicazioni gratuite:

- una sola copia:
tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- più di una copia o poster/carte geografiche:
presso le rappresentanze dell'Unione europea (http://ec.europa.eu/represent_it.htm),
presso le delegazioni dell'Unione europea nei paesi terzi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_it.htm),
contattando uno dei centri Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_it.htm),
chiamando il numero 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito in tutta l'UE) (*).

(*) Le informazioni sono fornite gratuitamente e le chiamate sono nella maggior parte dei casi gratuite
(con alcuni operatori e in alcuni alberghi e cabine telefoniche il servizio potrebbe essere a pagamento).

Pubblicazioni a pagamento:

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

La procedura per i disavanzi eccessivi (PDE) è un elemento fondamentale della governance economica dell'UE. Viene impiegata, ove necessario, per correggere la traiettoria del disavanzo e del debito degli Stati membri. Ai fini di questo audit, la Corte dei conti europea ha esaminato la qualità della PDE nel recente difficile clima economico, a partire dai dati in base ai quali sono state prese le decisioni di avviare la procedura fino ai risultati finali. La Corte ha constatato che un'attuazione efficace è ancora *in fieri*, ma che la Commissione è risoluta a proseguire con le necessarie modifiche migliorative.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni