

III

*(Atti preparatori)***BANCA CENTRALE EUROPEA****PARERE DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA****del 5 luglio 2023****su una proposta di riforma della governance economica nell'Unione****(CON/2023/20)**

(2023/C 290/03)

Introduzione e base giuridica

In data 12 maggio e 27 giugno 2023, la Banca centrale europea (BCE) ha ricevuto rispettivamente dal Consiglio dell'Unione europea e dal Parlamento europeo richieste di parere in relazione a una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'efficace coordinamento delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio [di seguito, la «proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo del patto di stabilità e crescita (Stability and Growth Pact, SGP)»⁽¹⁾]. In data 12 maggio 2023, la BCE ha ricevuto dal Consiglio dell'Unione europea richieste di parere in relazione a una proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (di seguito, le «proposte di modifica al regolamento relativo al braccio correttivo dell'SGP»)⁽²⁾ e in relazione a una proposta di direttiva del Consiglio recante modifica alla direttiva 2011/85/UE del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri (di seguito, le «proposte di modifica alla direttiva sui quadri di bilancio»)⁽³⁾. Si fa riferimento a quest'ultima, insieme alla proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo dell'SGP e alle proposte di modifica al regolamento relativo al braccio correttivo dell'SGP, come alle «proposte della Commissione».

La BCE è competente a formulare un parere sulla proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo dell'SGP e sulle proposte di modifica alla direttiva sui quadri di bilancio in virtù degli articoli 127, paragrafo 4, e 282, paragrafo 5 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) in quanto il coordinamento efficace delle politiche economiche e la sorveglianza di bilancio multilaterale pertengono all'obiettivo primario del Sistema europeo di banche centrali (SEBC) di mantenere la stabilità dei prezzi di cui all'articolo 127, paragrafo 1, e 282, paragrafo 2, TFUE, e all'articolo 2 dello statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea (di seguito lo «statuto del SEBC»).

La BCE è competente a formulare un parere sulle proposte di modifica al regolamento relativo al braccio correttivo dell'SGP in virtù dell'articolo 126, paragrafo 14, secondo comma, del TFUE, il quale dispone che il Consiglio, previa consultazione tra gli altri della BCE, adotta le opportune disposizioni in relazione alla procedura per i disavanzi eccessivi, che è rilevante anche per l'obiettivo primario del SEBC sopra citato.

In conformità al primo periodo dell'articolo 17.5 del regolamento interno della Banca centrale europea, il Consiglio direttivo ha adottato il presente parere.

Osservazioni di carattere generale

La BCE accoglie con favore le proposte della Commissione in merito alla riforma del quadro di governance economica dell'Unione. La riforma mira a salvaguardare la sostenibilità del debito pubblico, l'anticiclicità della politica di bilancio, a adottare un approccio di medio termine alle politiche di bilancio, nonché a ottenere la semplificazione e la maggiore titolarità nazionale del quadro. Riconosce anche che le riforme, gli investimenti e la sostenibilità dei conti pubblici si

⁽¹⁾ COM (2023) 240 final.

⁽²⁾ COM (2023) 241 final.

⁽³⁾ COM (2023) 242 final.

rinforzano a vicenda e dovrebbero essere promossi con un approccio integrato. Infine, la riforma mira a garantire un'applicazione più efficace. Per sostenere il raggiungimento di questi obiettivi, la BCE offre alcuni commenti e suggerimenti specifici e tecnici in merito alle proposte della Commissione, per rafforzare ulteriormente il nuovo quadro e garantire che sarà più trasparente e prevedibile.

Un robusto quadro dell'Unione per il coordinamento e la sorveglianza della politica economica e di bilancio è nel profondo e vivo interesse dell'Unione europea, degli Stati membri e, in particolare, dell'area dell'euro⁽⁴⁾. La BCE evidenzia l'importanza di situazioni di finanza pubblica sostenibili per la stabilità dei prezzi e la crescita sostenibile in un'Unione economica e monetaria (UEM) dal funzionamento regolare⁽⁵⁾. La riforma del quadro di governance economica dell'Unione può offrire un adeguamento realistico, graduale e duraturo del debito pubblico, combinato con la facilitazione delle necessarie politiche nazionali strutturali.

La BCE sollecita i legislatori dell'Unione a raggiungere un accordo sulla riforma del quadro di governance economica non appena possibile e al più tardi entro la fine del 2023. Dato che la clausola di salvaguardia generale prevista dall'SGP sarà disattivata entro tale data⁽⁶⁾, tale accordo sarebbe fondamentale per ancorare le aspettative per la sostenibilità del debito e la crescita sostenibile e inclusiva. In assenza di un rapido accordo e di una rapida istituzione di un quadro di bilancio credibile, trasparente e prevedibile, si potrebbe creare incertezza e ritardare indebitamente il necessario adeguamento fiscale e l'impeto per riforme e investimenti.

La BCE evidenzia le seguenti motivazioni per una riforma del quadro di governance economica. Innanzitutto, i rapporti debito pubblico/PIL e l'eterogeneità del debito all'indomani della pandemia di coronavirus rafforzano la necessità di un efficace coordinamento delle situazioni di finanza pubblica per mezzo dell'SGP. Un adeguamento del debito pubblico realistico, graduale e duraturo, che tenga conto della prospettiva prevalente per la crescita e l'inflazione, è importante per garantire la sostenibilità dei conti pubblici e per ricostruire i margini di bilancio prima di possibili recessioni. In secondo luogo, è essenziale rendere la politica di bilancio più anticiclica. Durante le recessioni è necessario l'intervento determinato per evitare sviluppi economici avversi, ma è anche cruciale ricostruire le riserve una volta che la ripresa economica torna ad essere salda, per garantire la sostenibilità del debito. Contribuendo in maniera efficace alla stabilizzazione macroeconomica in periodi di shock di grandi proporzioni, la politica di bilancio anticiclica sostiene la politica monetaria nell'ottenimento della stabilità dei prezzi nel medio termine. In terzo luogo, è essenziale che il quadro di governance economica stabilisca presupposti affinché le politiche economiche diventino più favorevoli alla crescita. È opportuno che le riforme strutturali, gli investimenti e la sostenibilità dei conti pubblici siano integrati in maniera migliore nella sorveglianza di bilancio e macroeconomica, anche in base alla procedura per gli squilibri macroeconomici (macroeconomic imbalance procedure, MIP)⁽⁷⁾. Inoltre, affrontare le sfide della transizione verde e digitale, in particolare rispettando gli impegni climatici dell'Unione e degli Stati membri in base alla normativa internazionale e dell'Unione⁽⁸⁾, richiederà investimenti privati e pubblici rilevanti, agevolati da politiche strutturali complementari. Una stabilizzazione credibile dei rapporti debito pubblico/PIL richiede politiche economiche favorevoli alla crescita, compresi investimenti pubblici, che devono essere debitamente incentivate nel quadro di governance economica riformato dell'Unione. Infatti, se efficacemente attuato, il NextGenerationEU, e in particolare il Dispositivo per la ripresa e la resilienza, sosterranno gli Stati membri nell'affrontare tali sfide e dimostreranno il potenziale di un'azione a livello dell'Unione. Saranno però necessari maggiori risorse e investimenti a livello dell'Unione, nonché investimenti duraturi finanziati a livello nazionale, che richiedono ulteriori fonti di entrate oppure una ridefinizione del livello di priorità della spesa, specialmente negli Stati membri con elevati rapporti debito/PIL. In quarto luogo, in prospettiva futura la BCE accoglierebbe con favore ulteriori progressi in aspetti del quadro di governance economica dell'Unione relativi all'area dell'euro, come un coordinamento più efficace dell'orientamento della politica di bilancio dell'area dell'euro e l'istituzione di una capacità di bilancio centrale permanente debitamente progettata. Più in generale, completare l'architettura economica e istituzionale dell'UEM resta essenziale per rafforzare la capacità di assorbimento degli shock dell'area dell'euro e per promuovere stabilità e crescita⁽⁹⁾.

⁽⁴⁾ Cfr. il paragrafo 1.1 del parere della Banca centrale europea, dell'11 maggio 2018, relativo a una proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce disposizioni per rafforzare la responsabilità di bilancio e l'orientamento di bilancio a medio termine negli Stati membri (CON/2018/25) (GU C 261, del 25.7.2018, pag.1). Tutti i pareri della BCE sono disponibili su EUR-Lex.

⁽⁵⁾ Cfr. la replica dell'Eurosistema alla Comunicazione della Commissione europea «L'economia dell'UE dopo la COVID-19: implicazioni per la governance economica», del 1° dicembre 2021, disponibile sul sito Internet della BCE all'indirizzo www.ecb.europa.eu

⁽⁶⁾ Cfr. Commissione europea, Orientamenti di politica di bilancio per il 2024: promuovere la sostenibilità del debito e la crescita sostenibile e inclusiva, 8 marzo 2023.

⁽⁷⁾ Regolamento (CE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici (GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25).

⁽⁸⁾ Accordo di Parigi adottato nell'ambito della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (GU L 282 del 19.10.2016, pag. 4). Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n. 401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima») (GU L 243 del 9.7.2021, pag. 1).

⁽⁹⁾ Cfr. «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, disponibile sul sito Internet della Commissione all'indirizzo www.ec.europa.eu. Cfr. anche le osservazioni di carattere generale del parere della Banca centrale europea, del 9 novembre 2018, su una proposta di regolamento relativo all'istituzione della Funzione europea di stabilizzazione degli investimenti (CON/2018/51) (GU C 444 del 10.12.2018, pag.11); il paragrafo 1.3 del della Banca centrale europea, del 30 ottobre 2019, su una proposta di regolamento relativo a un quadro di governance per lo strumento di bilancio per la convergenza e la competitività della zona euro (CON/2019/37)(GU C 408 del 4.12.2019, pag. 3).

Osservazioni di carattere specifico

1. Sostenibilità del debito pubblico e aggiustamento del bilancio

1.1. Il ruolo delle analisi della sostenibilità del debito

1.1.1. La BCE ritiene che in base alla proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo dell'SGP, l'analisi di sostenibilità del debito (ASD) predisposta dalla Commissione ricoprirà un ruolo importante nella progettazione delle traiettorie tecniche per la spesa pubblica netta formulate dalla Commissione per fornire linee guida agli Stati membri ⁽¹⁰⁾. L'ASD della Commissione è uno strumento prezioso per individuare rischi di bilancio che non sono sufficientemente rappresentati nei livelli di debito registrati, ad esempio i costi futuri connessi all'invecchiamento demografico, le passività potenziali e la composizione delle scadenze del debito. Per garantire la replicabilità, la prevedibilità e la trasparenza dell'ASD, nonché una coerente attuazione del quadro negli Stati membri e nel tempo, la BCE sottolinea la necessità di precisare la metodologia alla base dell'ASD della Commissione, in consultazione e con il sostegno degli Stati membri. Inoltre, la BCE apprezzerrebbe anche la consultazione del comitato europeo per le finanze pubbliche in merito a tale metodologia.

1.1.2. La BCE accoglie con favore il fatto che la traiettoria tecnica della Commissione si concentri su un percorso di spesa netta che in linea di principio non si baserebbe su stime in tempo reale annuali dell'output gap non osservabile. Ciò ha il potenziale per migliorare l'anticiclicità della politica di bilancio, compresa la fluttuazione delle entrate derivante da condizioni cicliche. Per rafforzare ulteriormente la chiarezza delle proposte della Commissione, la BCE raccomanda che la definizione di «spesa netta» sia ulteriormente precisata ⁽¹¹⁾ per chiarire i seguenti aspetti. È opportuno che la definizione: a) spieghi se il percorso della spesa netta sia definito in termini nominali o in termini reali; b) chiarisca e valuti la metodologia per calcolare le misure discrezionali in materia di entrate che sono dedotte dalle spese lorde e c) chiarisca in che misura la computazione dell'indicatore si baserebbe su voci osservabili, in particolare chiarendo la metodologia per computare gli elementi ciclici della spesa per le indennità di disoccupazione.

1.1.3. La proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo dell'SGP dispone che la traiettoria tecnica per la spesa netta garantisca che il rapporto debito pubblico/PIL sia collocato o resti su un percorso discendente oppure rimanga a livelli prudenti ⁽¹²⁾. La Commissione è tenuta a valutare e pubblicare le proprie analisi di plausibilità e i dati sottostanti ⁽¹³⁾. La BCE raccomanda di elaborare ulteriormente i parametri e le ipotesi fondamentali alla base della metodologia per la valutazione della plausibilità nelle proposte della Commissione ⁽¹⁴⁾. Inoltre, la BCE accoglie con favore e sostiene il fatto che la segnalazione della Commissione al Comitato economico e finanziario, contenente le traiettorie tecniche, sarà resa pubblica prima della predisposizione dei piani strutturali di bilancio a medio termine nazionali da parte degli Stati membri (di seguito, i «piani nazionali») ⁽¹⁵⁾. Inoltre, la BCE raccomanda che sia sviluppato un quadro comune in relazione ad «argomentazioni economiche solide e verificabili» presentate dagli Stati membri nei loro piani nazionali, laddove includano una traiettoria della spesa netta superiore a quella presentata dalla Commissione ⁽¹⁶⁾.

1.2. Salvaguardie

La BCE richiama che l'articolo 126, paragrafo 2, lettera b) TFUE si riferisce a situazioni nelle quali il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo «si stia riducendo in misura sufficiente e non si avvicini al valore di riferimento con ritmo adeguato» ⁽¹⁷⁾. Al fine di evitare che il debito si stabilizzi a livelli elevati, la BCE accoglie con favore che le proposte della Commissione includano alcune salvaguardie che sostengono la riduzione del debito e

⁽¹⁰⁾ Cfr. gli articoli 5 e 6, nonché l'allegato I alla proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo dell'SGP. Cfr. anche la comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sugli orientamenti per una riforma del quadro di governance economica dell'UE, COM/2022/583 final, del 9 novembre 2022.

⁽¹¹⁾ Ad esempio, nell'articolo 2, punto 2), e/o nell'allegato II, lettera a), della proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo dell'SGP.

⁽¹²⁾ Cfr. articolo 6, lettera a), della proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo dell'SGP.

⁽¹³⁾ Cfr. articolo 8 e allegato V alla proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo dell'SGP.

⁽¹⁴⁾ In particolare, ciò potrebbe essere incluso nell'allegato V alla proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo dell'SGP.

⁽¹⁵⁾ Cfr. articolo 5 della proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo dell'SGP.

⁽¹⁶⁾ Cfr. articolo 11, paragrafo 2, della proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo dell'SGP.

⁽¹⁷⁾ Cfr. anche l'articolo 1, punto 1), delle proposte di modifica al nuovo regolamento sul braccio correttivo dell'SGP, che modifica l'articolo 21, paragrafo 1 bis, 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).

del disavanzo, in particolare garantendo che la traiettoria di bilancio preveda un rapporto debito pubblico/PIL alla fine dell'orizzonte di pianificazione inferiore a quello dell'inizio della traiettoria tecnica, evitando il differimento dell'aggiustamento di bilancio agli ultimi anni del periodo di aggiustamento, e proponendo un aggiustamento minimo per gli anni durante i quali si prevede che il disavanzo superi il valore di riferimento pari al 3 % ⁽¹⁸⁾. La BCE evince che la questione relativa alle salvaguardie è oggetto di una discussione in corso e ritiene che sia necessario bilanciare da un lato la complessità e la titolarità e dall'altro l'efficacia della riduzione del debito per garantire che il debito sia collocato su un percorso sufficientemente discendente e appropriatamente differenziato.

2. Piani strutturali di bilancio a medio termine nazionali

2.1. Riforme e investimenti

Gli investimenti produttivi sono un prerequisito per la crescita economica che sorreggerebbe la sostenibilità di lungo termine delle finanze pubbliche. È dunque cruciale che gli aggiustamenti di bilancio non arrechino danni agli investimenti, specialmente a quelli che sostengono le priorità comuni dell'Unione. A tal fine, è opportuno monitorare efficacemente il livello e la qualità degli investimenti pubblici. Inoltre, la BCE concorda con il fatto che vi sia urgente necessità di promuovere le riforme favorevoli alla crescita. Per tale motivo, la titolarità nazionale dei piani nazionali degli Stati membri è essenziale. La BCE sottolinea che il dialogo tecnico tra Stati membri e Commissione in base alla proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo dell'SGP ⁽¹⁹⁾, che rappresenta un importante elemento di titolarità nazionale, dovrebbe essere condotto in modo regolare, trasparente e prevedibile. Il dialogo tecnico dovrebbe essere strutturato e dettagliato propriamente per aiutare a precisare chiaramente il contenuto dei piani nazionali. La BCE raccomanda dunque che la proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo dell'SGP comprenda un elevato livello di dettaglio sui requisiti per gli impegni di riforma e di investimento da inserire in tutti i piani nazionali ⁽²⁰⁾.

2.2. Periodo di aggiustamento

La proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo dell'SGP dispone che i piani nazionali degli Stati membri debbano presentare una traiettoria per la spesa netta che copra un periodo di almeno quattro anni ⁽²¹⁾. Laddove uno Stato membro si impegni a realizzare una serie pertinente di riforme e investimenti, il periodo di aggiustamento può essere prorogato fino ad un massimo di tre anni ⁽²²⁾. Tale orizzonte temporale è lungo e si estende oltre un tipico ciclo elettorale, potrebbe dunque ostacolare il rispetto di tali impegni. Pertanto, la BCE sostiene un utilizzo prudente delle estensioni dei piani nazionali e sottolinea la necessità di piena materializzazione degli impegni per ulteriori riforme e investimenti. Inoltre, la BCE ha due suggerimenti in relazione al periodo di aggiustamento e alla sua proroga. Innanzitutto, la BCE accoglie con favore il requisito per cui ciascuno degli impegni di riforma e di investimento che giustifica una proroga del periodo di aggiustamento deve essere sufficientemente dettagliato, anticipato, temporalmente definito e verificabile ⁽²³⁾. Per garantire che la metodologia sia sufficientemente chiara e trasparente, la BCE suggerisce di sviluppare ulteriormente il quadro di valutazione per gli impegni degli Stati membri ⁽²⁴⁾. In particolare, si dovrebbe garantire che tali impegni portino a un rafforzamento della crescita potenziale e quindi della sostenibilità del debito. Inoltre, la BCE raccomanda che siano incluse ulteriori salvaguardie per garantire un aumento negli investimenti per le priorità critiche della politica, come la transizione verde e digitale, e che gli impegni di riforma e investimento siano sufficientemente anticipati, similmente alle salvaguardie che già sussistono per gli aggiustamenti di bilancio ⁽²⁵⁾. In secondo luogo, fino al 2026 gli impegni di riforma e investimento inclusi nei piani di ripresa e resilienza approvati degli Stati membri possono essere presi in considerazione ai fini di una proroga del periodo di aggiustamento ⁽²⁶⁾. Anche se accoglie con favore l'attenzione prestata ai piani di ripresa e resilienza, la BCE raccomanda che il quadro di valutazione garantisca che una quota sostanziale delle riforme e degli investimenti previsti dagli Stati membri si aggiunga agli impegni preesistenti.

⁽¹⁸⁾ Cfr. l'articolo 6, lettere c) e d), l'articolo 15, paragrafo 2, e l'allegato I, lettera c), della proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo dell'SGP. Cfr. l'articolo 1, punto 2), delle proposte di modifica al nuovo regolamento sul braccio correttivo dell'SGP, che modifica l'articolo 3, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio; cfr. l'articolo 1, punto 4), delle proposte di modifica al regolamento relativo al braccio correttivo dell'SGP, che modifica l'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio.

⁽¹⁹⁾ Cfr. articolo 10 della proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo dell'SGP.

⁽²⁰⁾ Cfr. gli articoli 11, 12 e 14, nonché l'allegato II, della proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo dell'SGP.

⁽²¹⁾ Cfr. l'articolo 5 e l'articolo 11, paragrafo 1, della proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo dell'SGP.

⁽²²⁾ Cfr. l'articolo 13, paragrafo 1, della proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo dell'SGP.

⁽²³⁾ Cfr. l'articolo 13, paragrafo 3, della proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo dell'SGP.

⁽²⁴⁾ Cfr. l'articolo 13, paragrafo 5, e l'allegato VII alla proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo dell'SGP.

⁽²⁵⁾ Cfr. articolo 6, lettere c) e d), e l'articolo 15, paragrafo 2, della proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo dell'SGP.

⁽²⁶⁾ Cfr. l'articolo 13, paragrafo 4, della proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo dell'SGP.

2.3. *Piani nazionali rivisti*

La proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo dell'SGP prevede la possibilità che gli Stati membri presentino un piano nazionale rivisto se l'attuazione del piano originario è impedita da circostanze oggettive o se la presentazione di un nuovo piano nazionale è richiesta da un nuovo governo ⁽²⁷⁾. La BCE raccomanda che la proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo dell'SGP precisi le circostanze obiettive che sarebbero ritenute rilevanti e chiarisca le modalità secondo le quali la Commissione tiene in considerazione il precedente aggiustamento dello Stato membro interessato, o l'assenza di esso, nella preparazione della nuova traiettoria tecnica. Inoltre, la BCE raccomanda che la proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo dell'SGP garantisca che il piano rivisto non consenta il differimento di riforme e investimenti.

3. **Interazione con la procedura per gli squilibri macroeconomici**

- 3.1. La BCE accoglie con favore il monitoraggio olistico degli impegni in materia di riforme strutturali a livello nazionale, insieme alle politiche di investimento e di bilancio, facenti parte dei piani nazionali, per tutte le politiche strutturali nazionali, in particolare quelle che possono facilitare la prevenzione e la correzione di squilibri macroeconomici, come monitorati in base alla MIP ⁽²⁸⁾.
- 3.2. La BCE accoglie con favore il requisito per i piani nazionali di dare seguito alle raccomandazioni specifiche per paese dell'Unione, comprese quelle relative agli squilibri macroeconomici individuati in base alla MIP ⁽²⁹⁾. La BCE raccomanda che i piani nazionali siano rivolti ad affrontare i principali rischi di squilibri macroeconomici per la sostenibilità dei conti pubblici, le perdite di competitività sostenute e i grandi squilibri esterni.
- 3.3. La proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo dell'SGP dispone che qualora uno Stato membro non adempia agli impegni di riforma e investimento inclusi nel suo piano nazionale al fine di dare seguito alle raccomandazioni specifiche per paese che riguardano la MIP e lo Stato membro interessato presenti squilibri eccessivi, è possibile avviare una procedura per gli squilibri eccessivi (excessive imbalance procedure, EIP) ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽³⁰⁾ ⁽³¹⁾. In tal caso, lo Stato membro presenta un piano nazionale riveduto, che funge anche da piano d'azione correttivo necessario in base all'articolo 8, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1176/2022. La BCE esprime due osservazioni a tal riguardo. Innanzitutto, data la natura in evoluzione delle sfide macroeconomiche, la BCE ritiene che sarebbe utile che il quadro potesse anche facilitare gli aggiustamenti ai piani nazionali a prescindere dall'avvio di una EIP. Ciò garantisce che le riforme e gli investimenti rilevanti possono essere adeguati a dare seguito a tutti i nuovi squilibri macroeconomici e a tutte le nuove sfide macroeconomiche emergenti più estensivamente e in maniera tempestiva ed efficace. In secondo luogo, la BCE rileva che l'applicazione in relazione agli squilibri economici rappresentava una problematica fondamentale in base al quadro di governance economica in vigore. La BCE sottolinea che le procedure per la prevenzione e la correzione degli squilibri economici dovrebbero essere determinate da meccanismi di attivazione trasparenti ed efficaci, che includono comunicazioni dettagliate delle decisioni procedurali ⁽³²⁾. Per garantire che gli Stati membri diano seguito agli squilibri macroeconomici in maniera tempestiva ed efficace, e come rilevato dal Consiglio ⁽³³⁾, la BCE evidenzia che la MIP dovrebbe essere sfruttata appieno e in modo trasparente e coerente, garantendo la titolarità della procedura da parte degli Stati membri, anche con l'attivazione della EIP qualora opportuno.

4. **Adempimento ed esecuzione**

- 4.1. *Adempimento soddisfacente da parte degli Stati membri degli impegni che giustificano una proroga di un periodo di aggiustamento*

La proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo dell'SGP dispone che nel caso in cui uno Stato membro che ha ottenuto una proroga del periodo di aggiustamento applicabile non adempia in modo soddisfacente alla serie di impegni di riforma e di investimento che giustifica la proroga, il Consiglio, agendo sulla base di una raccomandazione della Commissione, può raccomandare un percorso della spesa netta riveduto con un periodo di aggiustamento più breve ⁽³⁴⁾. In tale contesto, la BCE sottolinea la necessità di garantire tempestività, adeguatezza e

⁽²⁷⁾ Cfr. articolo 14, paragrafo 1, della proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo dell'SGP.

⁽²⁸⁾ Cfr. articolo 11, paragrafo 1, articolo 12, lettera b), articolo 13, paragrafo 2, articolo 16 e articolo 30 della proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo dell'SGP.

⁽²⁹⁾ Cfr. l'articolo 11, paragrafo 11, e l'articolo 12, lettera b), della proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo dell'SGP.

⁽³⁰⁾ Regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici (GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25).

⁽³¹⁾ Cfr. articolo 30 della proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo dell'SGP.

⁽³²⁾ Cfr. il paragrafo 18 del parere della Banca centrale europea, del 16 febbraio 2011, sulla riforma della governance economica dell'Unione europea (CON/2011/13) (GU C 150 del 20.5.2011, pag. 1).

⁽³³⁾ Cfr. il comunicato stampa del Consiglio, del 12 luglio 2022, «Procedura per gli squilibri macroeconomici: il Consiglio adotta conclusioni», disponibile sul sito Internet del Consiglio all'indirizzo www.consilium.europa.eu.

⁽³⁴⁾ Cfr. articolo 19 della proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo dell'SGP.

trasparenza nel monitoraggio e nell'esecuzione dell'adempimento da parte degli Stati membri degli impegni di riforma e investimento per garantire stabilità di bilancio e macroeconomica. Pertanto, può essere preferibile che, nel caso di specie, la proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo dell'SGP obblighi il Consiglio ad agire sulla base di una raccomandazione della Commissione, ai sensi del principio «conformità o spiegazione»⁽³⁵⁾, per raccomandare un percorso della spesa netta rivisto con un periodo di aggiustamento più breve⁽³⁶⁾. Su questa linea, la BCE rileva che il riferimento da parte della Commissione al lavoro pianificato per sviluppare un nuovo strumento di esecuzione⁽³⁷⁾. La BCE accoglierebbe con favore ulteriori dettagli in merito al nuovo strumento di esecuzione, che non fa ancora parte delle proposte della Commissione.

4.2. *Valutazione dei gravi problemi di sostenibilità del debito pubblico e di altri fattori rilevanti nel contesto della relazione della Commissione in base all'articolo 126, paragrafo 3, TFUE*

La BCE accoglie con favore il fatto che il livello di problemi di sostenibilità del debito pubblico dello Stato membro interessato sia incluso quale fattore significativo fondamentale per l'avvio di una procedura per i disavanzi eccessivi (excessive deficit procedure, EDP)⁽³⁸⁾. Data l'importanza della valutazione dei fattori rilevanti per l'attuazione dell'EDP, la BCE richiede un approccio metodologico ben definito e trasparente per la valutazione dei fattori da includere nella proposte di modifica al nuovo regolamento sul braccio correttivo dell'SGP.

4.3. *Progettazione del percorso correttivo della spesa netta*

La BCE sottolinea la necessità di una correzione graduale ma rapida del debito e del disavanzo eccessivi. In tale contesto riconosce che le salvaguardie intese a limitare il rischio di slittamento dell'aggiustamento di bilancio venivano introdotte in relazione alle modalità con le quali il percorso correttivo della spesa netta deve affrontare il rapporto debito pubblico/PIL⁽³⁹⁾. La BCE accoglie con favore il requisito numerico in relazione ai disavanzi, affermando che per gli anni in cui si prevede che il disavanzo pubblico superi il valore di riferimento il percorso correttivo della spesa netta debba essere coerente con l'aggiustamento minimo. Tuttavia, dovrebbe essere chiarito come viene misurato tale aggiustamento. La BCE rileva ciononostante che le proposte di modifica al nuovo regolamento sul braccio correttivo dell'SGP⁽⁴⁰⁾ rimuoverebbero l'attuale requisito per cui la raccomandazione del Consiglio ai sensi dell'articolo 126, articolo 7, TFUE deve stabilire un termine preciso per la correzione del disavanzo eccessivo, «che è completata nell'anno successivo alla sua constatazione, salvo sussistano circostanze particolari»⁽⁴¹⁾.

4.4. *Conto di controllo*

La BCE accoglie con favore il requisito per la Commissione di istituire un conto di controllo per tenere traccia delle deviazioni cumulative verso l'alto o verso il basso delle spese nette effettive dal percorso della spesa netta⁽⁴²⁾. Ciò rappresenta un elemento cruciale che garantisce l'adempimento e sostiene l'anticiclicità della norma attraverso la possibilità di costituire margini di bilancio durante una congiuntura economica positiva che possono essere utilizzati durante congiunture economiche negative. Le informazioni nel conto di controllo sono prese in considerazione nel contesto della relazione della Commissione ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 3, TFUE⁽⁴³⁾ e rappresentano pertanto un importante fattore rilevante per l'avvio di un'EDP. Per tale motivo la BCE raccomanda che il funzionamento e i parametri fondamentali del conto di controllo siano ulteriormente precisati. Inoltre, la

⁽³⁵⁾ Cfr. articolo 27 della proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo dell'SGP.

⁽³⁶⁾ Cfr. articolo 19 della proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo dell'SGP. La formulazione potrebbe essere modificata come segue: «[...] il Consiglio, sulla base di una raccomandazione della Commissione, raccomanda un percorso della spesa netta riveduto con un periodo di aggiustamento più breve».

⁽³⁷⁾ Cfr. la comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sugli orientamenti per una riforma del quadro di governance economica dell'UE, COM/2022/583 final, del 9 novembre 2022.

⁽³⁸⁾ Articolo 1, punto 1), delle proposte di modifica al nuovo regolamento sul braccio correttivo dell'SGP, che modifica l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio.

⁽³⁹⁾ Cfr. l'articolo 1, punto 2), delle proposte di modifica al nuovo regolamento sul braccio correttivo dell'SGP, che modifica l'articolo 3, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio; cfr. l'articolo 1, punto 4), delle proposte di modifica al regolamento relativo al braccio correttivo dell'SGP, che modifica l'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio.

⁽⁴⁰⁾ Cfr. articolo 1, punto 2), delle proposte di modifica al nuovo regolamento sul braccio correttivo dell'SGP, che modifica l'articolo 3, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio.

⁽⁴¹⁾ Cfr. l'articolo 3, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 1467/97 del Consiglio.

⁽⁴²⁾ Cfr. articolo 21, paragrafo 2, e allegato IV alla proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo dell'SGP.

⁽⁴³⁾ Cfr. articolo 1, punto 1), delle proposte di modifica al regolamento relativo al braccio correttivo dell'SGP, che modifica l'articolo 2, paragrafo 3, lettera b), del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio.

BCE raccomanda che le misurazioni specifiche per paese e lo stato di ogni Stato membro in base al conto di controllo siano pubblicate sul sito Internet della BCE, preferibilmente insieme alle previsioni primaverili e autunnali della Commissione. Infine, la BCE raccomanderebbe l'introduzione di una soglia per le deviazioni delle spese nette effettive dal percorso della spesa netta, che determinerebbero l'obbligo per la Commissione di predisporre una relazione ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 3, TFUE ⁽⁴⁴⁾.

5. Il ruolo degli enti di bilancio nazionali indipendenti e del Comitato europeo per le finanze pubbliche

- 5.1. Rinforzare il ruolo degli organi indipendenti nel processo di sorveglianza di bilancio può aiutare a ridurre le tendenze anticicliche inerenti alla definizione delle politiche di bilancio, supportando al contempo la titolarità nazionale, che è essenziale per una sostenuta attuazione del quadro ⁽⁴⁵⁾. La BCE pertanto sostiene le disposizioni delle proposte che mirano a rafforzare il ruolo degli enti di bilancio indipendenti (independent fiscal institution, IFI) ⁽⁴⁶⁾, includendo requisiti relativi alla loro governance e indipendenza e assegnandole loro compiti ⁽⁴⁷⁾ ulteriori rispetto a quelli in base al regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio ⁽⁴⁸⁾. In particolare la BCE accoglie con favore l'ancoraggio del principio «conformità o spiegazione» nella legislazione dell'Unione. La BCE sostiene il rafforzamento del ruolo degli IFI, posto che anche la loro capacità complessiva sia migliorata in maniera commisurata ai loro ulteriori compiti, e che siano loro garantite risorse adeguate e stabili per adempiere al proprio mandato in modo efficace ⁽⁴⁹⁾.
- 5.2. La BCE raccomanda che, fatte salve le capacità di rafforzamento di cui sopra e fatto salvo il ruolo della Commissione in base ai trattati, il ruolo degli IFI ai sensi della proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo dell'SGP potrebbe essere ulteriormente migliorato affidando ad essi un ruolo nella predisposizione dei piani nazionali degli Stati membri e nella valutazione degli obiettivi non quantificabili (ad esempio l'impatto delle riforme). Gli IFI potrebbero fornire una valutazione delle ipotesi sottostanti, della coerenza del piano nazionale con la traiettoria tecnica della Commissione e, se del caso, della plausibilità degli impegni di riforma e investimento. Allo stesso modo, la BCE raccomanda che il coinvolgimento degli IFI ai sensi della proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo dell'SGP potrebbe essere ulteriormente rafforzato richiedendo agli IFI di predisporre anche un parere sull'analisi dei fattori fondamentali da parte della Commissione ai fini della relazione ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 3, TFUE.
- 5.3. Infine, la BCE riconosce il lavoro del Comitato europeo per le finanze pubbliche ⁽⁵⁰⁾ e sostiene pienamente l'intenzione della Commissione di esplorare misure per rafforzarlo. A tal fine, fatte salve le competenze della Commissione, la BCE sostiene un ruolo significativo del Comitato europeo per le finanze pubbliche nel quadro di governance economica dell'Unione ⁽⁵¹⁾. In particolare, la BCE accoglie con favore la possibilità che il Comitato europeo per le finanze pubbliche esprima un parere per orientare la decisione del Consiglio in merito all'attivazione (o alla proroga) della clausola di salvaguardia generale in conformità alla proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo dell'SGP ⁽⁵²⁾. Come rilevato in precedenza al paragrafo 1.1.1, la BCE ritiene altresì utile consultare il Comitato europeo per le finanze pubbliche in merito alla metodologia alla base dell'ASD. Inoltre, sarebbe opportuno rafforzare il ruolo del Comitato europeo per le finanze pubbliche nella valutazione dell'appropriato orientamento della politica di bilancio.

⁽⁴⁴⁾ Per esempio, ai sensi dell'articolo 1, punto 1), delle proposte di modifica al regolamento relativo al braccio correttivo dell'SGP, che modifica l'articolo 2 del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio.

⁽⁴⁵⁾ Cfr. Risposta dell'Eurosistema alla comunicazione della Commissione europea, del 19 ottobre 2021, «L'economia dell'UE dopo la COVID 19: implicazioni per la governance economica», 1° dicembre 2021.

⁽⁴⁶⁾ Cfr. il paragrafo 2.4.1 del parere CON/2018/25.

⁽⁴⁷⁾ Cfr. articolo 1, punto 8), delle proposte di modifica alla direttiva sui quadri di bilancio, che modifica l'articolo 8 della direttiva 22011/85/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). Cfr. articolo 22 della proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo dell'SGP. Cfr. l'articolo 1, punto 1), delle proposte di modifica al regolamento relativo al braccio correttivo dell'SGP, che modifica l'articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio e l'articolo 1, punto 3), delle proposte di modifica al regolamento relativo al braccio correttivo dell'SGP, che modifica l'articolo 3, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio.

⁽⁴⁸⁾ 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 (GU L 140 del 27.5.2013, pag. 11).

⁽⁴⁹⁾ Cfr. articolo 1, punto 8), delle proposte di modifica alla direttiva sui quadri di bilancio, che modifica l'articolo 8, paragrafo 3, lettera c), della direttiva 2011/85/UE del Consiglio.

⁽⁵⁰⁾ Decisione (UE) 2015/1937 della Commissione, del 21 ottobre 2015, che istituisce un Comitato consultivo indipendente europeo per le finanze pubbliche (GU L 282 del 28.10.2015, pag. 37).

⁽⁵¹⁾ Cfr. il paragrafo 22 del parere CON/2011/13.

⁽⁵²⁾ Cfr. articolo 24 della proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo dell'SGP.

6. Delega di poteri alla Commissione per modificare gli allegati

- 6.1. La proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo dell'SGP conferisce alla Commissione il potere di adottare atti delegati per modificare gli allegati da II a VII, al fine di adattarli per tenere debito conto di ulteriori sviluppi o necessità ⁽⁵³⁾.
- 6.2. Poiché gli allegati costituiscono parte integrante della proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo dell'SGP la BCE raccomanda che gli allegati includano ulteriori dettagli e specificazioni ex ante. In particolare, come rilevato in precedenza, potrebbero essere forniti ulteriori dettagli in merito alle informazioni nel piano strutturale nazionale di bilancio a medio termine (allegato II), al conto di controllo (allegato IV), al metodo di valutazione della plausibilità (allegato V) e al quadro di valutazione per la serie di impegni di riforma e di investimento che giustifica una proroga del periodo di aggiustamento (allegato VII).
- 6.3. Inoltre, la BCE desidera sottolineare l'importanza di essere consultata su tutti gli atti giuridici delegati e di esecuzione che ricadono nell'ambito di sua competenza, tempestivamente, ai sensi dell'articolo 127, paragrafo 4, primo trattino e dell'articolo 282, paragrafo 5, TFUE ⁽⁵⁴⁾.

7. Relazione con il trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance

La BCE accoglie con favore l'obiettivo delle proposte della Commissione di incorporare il contenuto del trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance (TSCG) nell'ordinamento giuridico dell'Unione, in conformità all'articolo 16 ⁽⁵⁵⁾. Il contenuto del TSCG è stato interpretato dalla Commissione come corrispondente al patto di bilancio (Titolo II del TSCG). Inoltre, la BCE rileva che l'articolo 2 del TSCG garantisce che l'adozione delle proposte della Commissione non necessita la modifica o l'abrogazione del TSCG. L'articolo 2, paragrafo 1, TSCG dispone che le parti contraenti applicano e interpretano il TSCG conformemente ai trattati su cui si fonda l'Unione europea, in particolare all'articolo 4, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea, e al diritto dell'Unione europea, compreso il diritto procedurale ogniqualvolta sia richiesta l'adozione di atti di diritto derivato. Inoltre, l'articolo 2, paragrafo 2, del TSCG dispone che il TSCG si applica nella misura in cui è compatibile con i trattati su cui si fonda l'Unione europea e con il diritto dell'Unione europea. Esso non pregiudica la competenza dell'Unione in materia di unione economica. La BCE perciò evince che nel momento in cui le proposte della Commissione saranno approvate ed entreranno in vigore, il TSCG si applicherà e sarà interpretato in conformità al nuovo quadro di governance economica.

8. Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa

Data l'importanza di un robusto quadro a livello dell'Unione per il coordinamento della politica economica e di bilancio nel contesto dell'unione monetaria, la BCE sottolinea la necessità di ulteriori progressi su aspetti specifici dell'area dell'euro. Lo sviluppo di un quadro per monitorare e guidare l'orientamento della politica di bilancio aggregato dell'area dell'euro è importante per fornire una controparte alla politica monetaria, in quanto esso può contribuire a garantire che la politica monetaria e la politica di bilancio si completino meglio a vicenda. Inoltre, permane la necessità di una capacità di bilancio centrale permanente. Tale strumento, se progettato in maniera appropriata, potrebbe svolgere un ruolo nel rafforzamento della stabilizzazione e convergenza macroeconomica nell'area dell'euro nel lungo periodo, anche attraverso investimenti, sostenendo inoltre la politica monetaria unica. A tal fine, una capacità di bilancio centrale permanente dovrebbe avere dimensioni sufficienti e finanziamenti permanenti ⁽⁵⁶⁾.

⁽⁵³⁾ Cfr. articolo 32 della proposta di nuovo regolamento sul braccio preventivo dell'SGP.

⁽⁵⁴⁾ Cfr. parere della Banca centrale europea, del 4 maggio 2011 in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2003/71/CE e 2009/138/CE per quanto riguarda i poteri dell'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali e dell'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (CON/2011/42); paragrafo 8 del parere della Banca centrale europea, del 19 maggio 2011, sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea (CON/2011/44); paragrafo 4 del parere della Banca centrale europea, del 25 gennaio 2012, in merito alla proposta di direttiva sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale degli enti creditizi e delle imprese di investimento e alla proposta di regolamento relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento (CON/2012/5); paragrafo 1.9 del parere della Banca centrale europea, del 2 gennaio 2018, su una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle statistiche europee sulle imprese, che modifica il regolamento (CE) n. 184/2005 e abroga dieci atti giuridici nel settore delle statistiche sulle imprese (CON/2018/1).

⁽⁵⁵⁾ Cfr. il paragrafo 1.2 del parere CON/2018/25. L'articolo 16 TSCG prevede che al più tardi entro cinque anni dalla data di entrata in vigore del TSCG, ossia entro il 1° gennaio 2018, sono adottate le misure necessarie per incorporare il contenuto del TSCG nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea.

⁽⁵⁶⁾ Cfr. Risposta dell'Eurosistema alla comunicazione della Commissione europea, del 19 ottobre 2021, «L'economia dell'UE dopo la COVID 19: implicazioni per la governance economica», 1° dicembre 2021. Cfr. le osservazioni di carattere generale del parere CON/2018/51 e il paragrafo 1.3 del parere CON/2019/37.

Fatto a Francoforte sul Meno, il 5 luglio 2023

La presidente della BCE
Christine LAGARDE
