

III

*(Atti preparatori)***BANCA CENTRALE EUROPEA****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)****(2018/C 261/01)****Introduzione e base giuridica**

In data 1° febbraio 2018 la Banca centrale europea (BCE) ha ricevuto dal Consiglio dell'Unione europea una richiesta di parere su 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 ⁽¹⁾ (di seguito la «proposta di direttiva»).

La BCE è competente a formulare un parere in virtù degli articoli 127, paragrafo 4, e 282, paragrafo 5 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) in quanto la proposta di direttiva pertiene all'obiettivo primario del Sistema europeo di banche centrali di mantenere la stabilità dei prezzi di cui all'articolo 127, paragrafo 1, e 282, paragrafo 2, TFUE, e dell'articolo 2 dello statuto del Sistema europeo di banche centrali e della Banca centrale europea (di seguito lo «statuto del SEBC»). La BCE è altresì competente a essere consultata sulla proposta di direttiva ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 14, del TFUE che ne costituisce la base giuridica e secondo cui il Consiglio dell'Unione europea, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo e della BCE, adotta le opportune disposizioni che sostituiscono il protocollo (n. 12) sulla procedura per i disavanzi eccessivi allegato al TFUE e al trattato sull'Unione europea. In conformità al primo periodo dell'articolo 17.5 del regolamento interno della Banca centrale europea, il Consiglio direttivo ha adottato il presente parere.

1. Osservazioni di carattere generale

- 1.1. La crisi economica e finanziaria ha chiaramente dimostrato che un'ambiziosa riforma del quadro della governance economica è nel profondo e vivo interesse dell'Unione europea, degli Stati membri e, in particolare, dell'area dell'euro ⁽²⁾. Il patto di stabilità e crescita (PSC), attuato e rafforzato attraverso la legislazione secondaria sotto forma del regolamento del Consiglio (CE) n. 1466/97 ⁽³⁾ e del regolamento del Consiglio (CE)

⁽¹⁾ COM(2017) 824 final.

⁽²⁾ Cfr. pareri CON/2011/13 e CON/2012/18. Tutti i pareri della BCE sono pubblicati sul sito Internet della BCE all'indirizzo www.ecb.europa.eu

⁽³⁾ Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche (GU L 209 del 2.8.1997, pag. 1).

n. 1467/97⁽¹⁾, ha irrobustito il quadro di riferimento dell'Unione per il coordinamento e la sorveglianza delle politiche economiche e di bilancio⁽²⁾.

- 1.2. In linea con la posizione espressa nel contesto dell'adozione dei predetti atti giuridici, la BCE valuta con favore la proposta di direttiva che punta a incorporare il contenuto del trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (TSCG), nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea. La proposta di direttiva dà seguito all'articolo 16 del TSCG che richiede di incorporare il contenuto del TSCG nel diritto dell'Unione al più tardi entro cinque anni dalla data di entrata in vigore del TSCG, vale a dire entro il 1° gennaio 2018⁽³⁾. La Commissione europea ha interpretato il contenuto del TSCG come corrispondente al cosiddetto «patto di bilancio»⁽⁴⁾. La BCE ritiene che siano necessarie diverse modifiche alla proposta di direttiva al fine di rafforzare ulteriormente la responsabilità di bilancio negli Stati membri, semplificare il quadro giuridico e assicurare una più efficace applicazione e osservanza delle regole di bilancio sia a livello dell'UE che a livello nazionale.

2. Osservazioni specifiche

2.1. Semplificazione dell'attuale quadro giuridico

- 2.1.1. La proposta di direttiva punta a semplificare il quadro giuridico e assicurare un controllo più efficace e sistematico dell'applicazione e dell'osservanza delle regole di bilancio sia a livello dell'UE che a livello nazionale nell'ambito del quadro generale di governance economica dell'UE. La proposta di direttiva mira altresì a ridurre i possibili rischi di duplicazione e azioni contrastanti insiti nella coesistenza di accordi intergovernativi e di meccanismi previsti dal diritto dell'Unione. Mentre la BCE guarda con favore, come precisato al paragrafo 1.2, agli obiettivi della proposta di direttiva, essa nutre qualche preoccupazione in merito alla possibilità della direttiva di conseguirli.

- 2.1.2. Per quanto riguarda il TSCG, la proposta di direttiva è finalizzata a incorporare il patto di bilancio nel diritto dell'Unione. Tuttavia, le disposizioni della proposta di direttiva si discostano in modo significativo da quelle del patto fiscale: ciò potrebbe determinare un indebolimento delle regole del patto fiscale e aumentare l'incertezza per effetto della coesistenza di molteplici quadri di bilancio. In particolare le regole del patto di bilancio sono indebolite dal fatto che la proposta di direttiva non contiene alcun riferimento all'obbligo degli Stati membri ai sensi del patto di bilancio di tenere una posizione di bilancio in pareggio o in avanzo, con un limite superiore del disavanzo strutturale dello 0,5 % del PIL, che può diventare l'1,0 % del PIL per gli Stati membri con un livello di debito significativamente inferiore al 60 % del PIL e con bassi rischi sul piano della sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche. Nello stesso spirito, il patto di bilancio reca l'obbligo di assicurare una rapida convergenza verso l'obiettivo di medio termine in linea con il PSC. La BCE ritiene necessario che tali obblighi siano chiaramente rispecchiati nella proposta di direttiva.

⁽¹⁾ 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).

⁽²⁾ Il PSC è stato incorporato in pacchetti legislativi noti come «Six-pack» (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); regolamento (UE) n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro (GU L 306 del 23.11.2011, pag. 8); regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche (GU L 306 del 23.11.2011, pag. 12); 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); 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, 23.11.2011, pag. 33); e 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)], entrati in vigore il 13 dicembre 2011, e il «two-pack» (regolamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria (GU L 140 del 27.5.2013, pag. 1); e 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), entrati in vigore il 30 maggio 2013.

⁽³⁾ L'articolo 16 del TSCG richiede di adottare le misure necessarie per incorporare il contenuto del TSCG nel diritto dell'Unione entro cinque anni dalla data di entrata in vigore del TSCG, vale a dire entro il 1° gennaio 2018, sulla base di una valutazione dell'esperienza maturata in sede di attuazione. Ciò è anche in linea con la Relazione dei cinque presidenti «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, del 22 giugno 2015, disponibile sul sito Internet della Commissione all'indirizzo www.ec.europa.eu

⁽⁴⁾ Il patto di bilancio è incluso nel titolo III del TSCG.

- 2.1.3. Inoltre, la proposta di direttiva non sostituirà il TSCG poiché quest'ultimo contiene disposizioni che esulano dall'ambito di applicazione della proposta di direttiva. Tuttavia, poiché il TSCG sarà ancora applicabile a tutti gli Stati membri, ad eccezione della Repubblica ceca e del Regno Unito, la proposta di direttiva non sembra diminuire il rischio di duplicazioni e azioni contrastanti insiti nella coesistenza di accordi intergovernativi e di meccanismi previsti dal diritto dell'Unione. Nella relazione che accompagna la proposta di direttiva si afferma che questa non dovrebbe pregiudicare l'impegno assunto dalle parti contraenti del TSCG di cui agli articoli 7 e 13 del TSCG. Tuttavia la proposta di direttiva inciderà sull'impegno assunto dagli Stati membri che sono parti contraenti del TSCG ai sensi dell'articolo 3 del TSCG che reca disposizioni relative al patto di bilancio, senza abrogarle o sostituirle⁽¹⁾. L'allineamento delle disposizioni della proposta di direttiva all'articolo 3 del TSCG apporterebbe chiarezza in merito alla coesistenza del TSCG e della proposta di direttiva e contribuirebbe al conseguimento degli obiettivi della proposta di direttiva.
- 2.1.4. Inoltre, la BCE evince che la maggioranza degli Stati membri che sono parti contraenti del TSCG hanno già recepito le disposizioni del patto di bilancio nell'ordinamento nazionale. In alcuni casi, tale recepimento è avvenuto a livello costituzionale o equivalente. Considerato che il patto di bilancio contiene disposizioni più rigorose di quelle di cui alla proposta di direttiva, in particolare per quanto concerne il limite superiore del deficit strutturale dello 0,5 % del prodotto interno lordo, ci si attende che anche tali normative impongano requisiti di bilancio più rigorosi. Pertanto, se gli Stati membri che non hanno pienamente recepito il patto di bilancio nel proprio diritto nazionale decidessero di applicare le disposizioni del patto di bilancio in maniera più indulgente in forza della proposta di direttiva in corso di adozione, o se alcuni Stati membri decidessero di modificare le rispettive normative nazionali in tal senso, ciò potrebbe determinare regole di bilancio diseguali ed eterogenee nell'Unione. Tale questione rafforza il suggerimento della BCE, di cui al paragrafo 2.1.2 di rispecchiare nella proposta di direttiva gli obblighi di cui al patto di bilancio. Assicurare che le disposizioni del patto di bilancio abbiano riscontro assicurerà chiarezza e parità di trattamento nell'Unione.
- 2.1.5. Infine, per quanto concerne il quadro di bilancio dell'Unione in generale, sembra che la proposta di direttiva contenga disposizioni che sono simili o correlate a disposizioni del PSC, del «six-pack» e del «two-pack». Ne sono un esempio le disposizioni che istituiscono enti indipendenti che si rinvengono nella proposta di direttiva e nel regolamento (UE) n. 473/2013, nonché le disposizioni sulle regole di bilancio numeriche e i quadri di bilancio a medio termine della direttiva 2011/85/UE. La BCE è del parere che in tali casi la proposta di direttiva dovrebbe chiarire come le disposizioni della proposta di direttiva interagirebbero in pratica con quelle già esistenti nel diritto dell'Unione e, se necessario, modificare i relativi atti giuridici per garantire certezza giuridica.

2.2. *Obiettivi a medio termine*

- 2.2.1. La proposta di direttiva prevede che gli Stati membri debbano istituire un quadro di regole di bilancio numeriche vincolanti e permanenti specifiche per tali Stati. Tale quadro dovrebbe stabilire un obiettivo a medio termine di saldo strutturale, al fine di garantire che il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo ai prezzi di mercato non superi il valore di riferimento di cui all'articolo 1 del protocollo (n. 12) sulla procedura per i disavanzi eccessivi⁽²⁾ o vi si avvicini a un ritmo soddisfacente. La BCE evince che tale obiettivo a medio termine non si riferisce a quello di cui al PSC e, in particolare, a quello di cui al regolamento (CE) n. 1466/97, e che l'intento della Commissione è quello di creare un obbligo per gli Stati membri di inserire nei rispettivi quadri di bilancio un obiettivo a medio termine che può differire dall'obiettivo a medio termine di cui al PSC. La BCE ritiene che la proposta di direttiva debba stabilire, in modo chiaro ed esaustivo, le modalità con le quali tale obiettivo a medio termine è definito in termini di saldo strutturale e, come rilevato al paragrafo 2.1.2, come esso rispecchi il limite superiore del deficit strutturale dello 0,5 % del prodotto interno lordo indicato nel patto di bilancio. Fornire tale definizione assicurerebbe che gli Stati membri abbiano chiare i propri obblighi e che vi siano regole di bilancio uniformi e armonizzate nell'Unione.
- 2.2.2. Il patto di bilancio impone altresì alle parti contraenti di assicurare una rapida convergenza verso l'obiettivo di medio termine in linea con il PSC entro il termine previsto per tale convergenza, tenuto conto della sostenibilità specifica del paese. La BCE osserva che un obbligo di rapida convergenza dovrebbe essere inserito nella proposta di direttiva. Essa ritiene che la convergenza verso l'obiettivo a medio termine di cui alla proposta di direttiva dovrebbe essere precisato ulteriormente, trattando le regole del PSC come il ritmo minimo di convergenza.

⁽¹⁾ Compete alle parti contraenti del TSCG decidere in merito.

⁽²⁾ Allegato al TFUE.

2.2.3. Infine, la BCE vede con favore l'obbligo degli Stati membri di includere nella programmazione di bilancio un percorso di crescita a medio termine della spesa pubblica, al netto delle misure discrezionali in materia di entrate che abbia natura vincolante e permanente. In contrasto con le regole di spesa di cui al patto di bilancio, che replicano il PSC, la regola di spesa di cui alla proposta di direttiva prevede l'applicazione di obiettivi di spesa pluriennali fissi per la durata della legislatura appena il nuovo governo si insedia. Tali obiettivi devono essere rispettati dai bilanci annuali in tale arco di tempo. Mentre una siffatta regola fissa potrebbe essere di sostegno alla disciplina di bilancio e creare margini di bilancio aggiuntivi in periodi di espansione economica, sarebbe necessaria maggior chiarezza in merito alle modalità con le quali assicurarne il rispetto nel medio termine. Inoltre, è necessario che la proposta di direttiva chiarisca se gli Stati membri debbano rettificare i propri obiettivi di spesa annuali ove il quadro economico si evolva in modo differente dalle previsioni fatte dagli Stati membri nello stabilire gli obiettivi di spesa pluriennali.

2.3. *Meccanismo di correzione automatico*

2.3.1. La BCE accoglie favorevolmente l'introduzione del meccanismo di correzione automatico in linea con l'articolo 3, paragrafo 1, lettera e), del TSCG, che va oltre la procedura di aggiustamento per la correzione di deviazioni di cui all'articolo 6, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97. Tale strumento consentirà agli Stati membri di correggere deviazioni dall'obiettivo a medio termine e dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo e di compensare le deviazioni dal percorso della spesa pubblica di cui alla proposta di direttiva ⁽¹⁾.

2.3.2. Ciò nonostante la BCE ha individuato una serie di elementi di tale meccanismo che potrebbero essere rivisti ulteriormente per assicurare che il meccanismo sia applicato in modo più efficace dagli Stati membri. In particolare, mentre la proposta di direttiva precisa che il meccanismo di correzione sarebbe attivato autonomamente «nel caso in cui sia rilevata una deviazione significativa», essa non reca una definizione di tale espressione né ne indica in alcun modo la portata. La BCE suggerisce di definire l'espressione «nel caso in cui sia rilevata una deviazione significativa» al fine di apportare chiarezza giuridica all'applicabilità del meccanismo di correzione.

2.4. *Enti indipendenti*

2.4.1. La BCE appoggia la disposizione della proposta di direttiva che mira a rafforzare il ruolo degli enti indipendenti conferendo loro un mandato che va oltre i compiti loro assegnati ai sensi del regolamento (UE) n. 473/2013. In particolare, la BCE apprezza l'ancoraggio del principio che obbliga ad ottemperare o a giustificare l'inosservanza («comply-or-justify principle») poiché questo rafforzerebbe il ruolo degli enti indipendenti nel processo di sorveglianza di bilancio. Tuttavia, già il regolamento n. 473/2013 prevede l'istituzione di tali enti indipendenti e attribuisce loro una serie di compiti correlati. La proposta di direttiva non dovrebbe pertanto duplicare disposizioni preesistenti del diritto dell'Unione, ma solo ampliare i compiti attribuiti a tali enti indipendenti al fine di assicurare che essi siano in grado di coprire l'ambito di applicazione della proposta di direttiva.

Quando la BCE raccomanda di modificare la proposta di regolamento, indica in un separato documento di lavoro tecnico specifiche proposte redazionali, accompagnate da note esplicative. Il documento di lavoro tecnico è disponibile in lingua inglese sul sito Internet della BCE.

Fatto a Francoforte sul Meno, l'11 maggio 2018.

Il presidente della BCE

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ V. l'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), della proposta di regolamento.