

Relazione speciale

## Audit della procedura per gli squilibri macroeconomici

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



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA

## Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze dei controlli di gestione e degli audit di conformità su specifici settori di bilancio o temi di gestione. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l’impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell’interesse pubblico e politico.

La presente relazione è stata stilata dalla Sezione di audit IV – presieduta da Baudilio Tomé Muguruza, Membro della Corte – specializzata nell’audit riguardante la regolamentazione dei mercati e l’economia competitiva. L’audit è stato diretto da Neven Mates, Membro della Corte, coadiuvato nella preparazione della relazione da: Georgios Karakatsanis, capo Gabinetto, e Marko Mrkalj, attaché; Zacharias Kolias, direttore; Giuseppe Diana, capo incarico. L’équipe di audit era composta da Stefano Sturaro, Shane Enright, Maëlle Bourque e Katia Mesonero-Herrera.



*Da sinistra a destra:* Maëlle Bourque, Giuseppe Diana, Stefano Sturaro, Neven Mates, Marko Mrkalj, Shane Enright, Zacharias Kolias, Georgios Karakatsanis.

## INDICE

	Paragrafi
Abbreviazioni e acronimi	
Glossario	
Sintesi	I - IX
Introduzione	1 - 18
Logica economica e quadro giuridico	1 - 11
Fase 1: la relazione sul meccanismo di allerta	12
Fase 2: gli esami approfonditi	13 - 16
Fase 3: prevenzione e correzione	17 - 18
Estensione, obiettivi e approccio dell'audit	19 - 26
Estensione e obiettivi dell'audit	19 - 23
Approccio	24 - 26
Osservazioni	27 - 96
Negli Stati membri sono stati rilevati squilibri per diversi anni e le politiche correttive vengono attuate in misura insufficiente	27 - 52
La situazione di squilibrio permane negli Stati membri per diversi anni	28 - 30
Nonostante il monitoraggio frequente e intenso, il grado di attuazione da parte degli Stati membri delle raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici è stato modesto	31 - 52
La classificazione degli squilibri manca di trasparenza e la procedura per gli squilibri eccessivi non è mai stata attivata	53 - 66
Il sistema delle categorie è stato generalmente complesso e soggetto a modifiche	54 - 56
Non risulta sempre chiaro il nesso tra l'analisi e la categoria di squilibri	57 - 60
Nelle fasi avanzate, il processo è di natura politica anziché tecnica	61 - 66
L'importanza degli esami approfonditi è notevolmente diminuita nel tempo. La qualità analitica rimane soddisfacente, ma alcuni aspetti fondamentali di tali esami vanno migliorati	67 - 87

---

L'importanza degli esami approfonditi è notevolmente diminuita nel tempo	68 - 75
Nonostante il livello soddisfacente dell'analisi, alcuni aspetti degli esami approfonditi vanno migliorati	76 - 87
La relazione sul meccanismo di allerta e il quadro di valutazione svolgono un ruolo limitato nella procedura per gli squilibri macroeconomici	88 - 96
Conclusioni e raccomandazioni	97 - 111
Attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici	98 - 101
Classificazione degli squilibri	102 - 104
Caratteristiche degli esami approfonditi	105 - 107
Riconoscere l'impatto della politica di bilancio sugli squilibri esterni e sulla competitività	108
Dimensione della zona euro	109 - 110
Visibilità e comunicazione della procedura per gli squilibri macroeconomici	111
Allegato I – Diagramma di flusso dettagliato della procedura per gli squilibri macroeconomici	
Allegato II – Elenco dei documenti pubblicati pertinenti ai fini della procedura per gli squilibri macroeconomici	
Allegato III – Insieme attuale dei principali indicatori	
Allegato IV – Selezione degli Stati membri per il campione di audit	
Allegato V – Scala qualitativa per valutare l'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese	
Allegato VI – Sondaggio presso i membri del CPE	
Allegato VII – Visite presso le autorità e altri organismi degli Stati membri	
Allegato VIII – Evoluzione della classificazione degli Stati membri, 2012-2017	
Allegato IX – Numero e tipo di esami approfonditi	
Risposta della Commissione	

---

**ABBREVIAZIONI E ACRONIMI**

AMR: relazione sul meccanismo di allerta

BCE: Banca centrale europea

CPE: Comitato di politica economica del Consiglio dell'UE

DG EMPL: direzione generale Occupazione, affari sociali e inclusione presso la Commissione europea

DG ECFIN: direzione generale Affari economici e finanziari presso la Commissione europea

EIP: procedura per gli squilibri eccessivi

FMI: Fondo monetario internazionale

IDR: esame approfondito

OCSE: Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico

PDE: procedura per i disavanzi eccessivi

PNR: programma nazionale di riforma

PSC: Patto di stabilità e crescita

PSM: procedura per gli squilibri macroeconomici

RSP: raccomandazione specifica per paese

---

## GLOSSARIO

**Comitato di politica economica (CPE):** organo consultivo che assiste la Commissione e il Consiglio, istituito ai sensi della decisione 74/122/CEE del Consiglio del 18 febbraio 1974. Il CPE contribuisce ai lavori del Consiglio volti a coordinare le politiche economiche degli Stati membri e dell'UE. Comprende due delegati per ciascuno Stato membro, due per la Commissione e due per la BCE.

**Patto di stabilità e crescita:** accordo vincolante per tutti gli Stati membri dell'UE sin dal 1997 (con riforme nel 2005 e nel 2011) sull'attuazione delle disposizioni del trattato di Maastricht che riguardano la sostenibilità delle politiche di bilancio degli Stati membri, essenzialmente tramite il mantenimento del disavanzo e del debito pubblici su livelli accettabili.

**Programma nazionale di riforma:** documento annuale che presenta le politiche e le misure adottate da uno Stato membro per promuovere la crescita e l'occupazione e raggiungere gli obiettivi della strategia Europa 2020.

**Semestre europeo:** il ciclo annuale dell'UE di coordinamento delle politiche economiche. Il semestre europeo riguarda le politiche di bilancio stabilite dal patto di stabilità e crescita, la prevenzione degli squilibri macroeconomici eccessivi (nel quadro della procedura per gli squilibri macroeconomici) e le riforme strutturali nel contesto della strategia Europa 2020. Dà luogo a raccomandazioni specifiche per paese rivolte agli Stati membri.

**Strategia Europa 2020:** programma dell'UE per la crescita e l'occupazione per il decennio in corso. La strategia individua cinque obiettivi principali, che si concretizzano tramite sette iniziative faro. I governi dell'UE hanno fissato target nazionali per contribuire a realizzare gli obiettivi generali dell'Unione e riferiscono a tale riguardo nei rispettivi programmi nazionali di riforma.

---

## **SINTESI**

### ***La procedura per gli squilibri macroeconomici***

I. La procedura per gli squilibri macroeconomici è stata concepita per fronteggiare gli squilibri macroeconomici nell'UE, in risposta all'assenza, prima della crisi del 2008, di strumenti d'intervento che ne impedissero l'accumulo.

II. La procedura per gli squilibri macroeconomici opera per cicli annuali. Inizia con la pubblicazione, da parte della Commissione, di una valutazione economica e finanziaria, denominata relazione sul meccanismo di allerta, che individua gli Stati membri a rischio di squilibri tali da richiedere un'ulteriore analisi sotto forma di esame approfondito. Scopo degli esami approfonditi è stabilire se negli Stati membri selezionati si registrino squilibri e se tali squilibri vadano ritenuti eccessivi. Infine, sulla base dell'analisi dell'esame approfondito, la Commissione dovrebbe proporre raccomandazioni specifiche per paese che saranno adottate in ultima istanza dal Consiglio e indirizzate agli Stati membri perché sanino i propri squilibri.

III. Se gli squilibri sono considerati "eccessivi", il regolamento sulla procedura per gli squilibri macroeconomici prevede che la Commissione proponga al Consiglio di avviare una "procedura per gli squilibri eccessivi". Si tratta di un meccanismo di sorveglianza rafforzata che contempla la possibilità di sanzioni per gli Stati membri della zona euro.

### ***Cosa è stato controllato***

IV. Il principale quesito di audit era il seguente: "La procedura per gli squilibri macroeconomici poggia su solide basi e viene attuata in modo adeguato?". La Corte ha valutato l'efficacia dell'attuazione della procedura per gli squilibri macroeconomici da parte della Commissione nel periodo 2012-2017.

### ***Cosa è stato riscontrato***

V. Benché nel complesso la procedura per gli squilibri macroeconomici sia ben concepita, la Commissione non la sta attuando in modo tale da garantire l'efficace prevenzione e correzione degli squilibri.

---

VI. La Commissione utilizza le raccomandazioni specifiche per paese rilevanti ai fini della procedura per gli squilibri macroeconomici come principale strumento per sanare gli squilibri macroeconomici. Il grado di attuazione, tuttavia, è stato modesto. Sebbene spetti agli Stati membri attuarle, si rilevano anche numerose debolezze nel modo in cui la Commissione le ha definite. Non esiste alcun nesso sistematico tra gli squilibri specifici individuati nell'esame approfondito e le raccomandazioni proposte. In alcuni casi, le raccomandazioni specifiche per paese vengono definite pertinenti ai fini della procedura per gli squilibri macroeconomici benché il nesso con gli squilibri macroeconomici sia solo remoto o addirittura inesistente; diventa così più difficile per gli Stati membri adottare misure correttive adeguate. Inoltre le raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici non tengono sufficientemente conto della politica di bilancio, anche quando questa interessa squilibri diversi da quelli di bilancio. Si rilevano alcune incoerenze tra le raccomandazioni specifiche per paese rivolte ai singoli Stati membri e le raccomandazioni formulate per l'intera zona euro. In qualche caso, infine, la Commissione fissa, per l'attuazione delle raccomandazioni, un calendario molto difficile da rispettare.

VII. La Corte concorda con le parti interessate consultate, secondo le quali la qualità dell'analisi contenuta negli esami approfonditi è soddisfacente e gli squilibri sono correttamente individuati. Negli ultimi anni, tuttavia, gli esami approfonditi hanno gradualmente perso visibilità nelle relazioni della Commissione: l'analisi afferente la procedura per gli squilibri macroeconomici e le indicazioni strategiche passano ora in secondo piano da quando sono state integrate nelle relazioni per paese, che vertono principalmente sul coordinamento economico generale delle politiche strutturali. La procedura per gli squilibri macroeconomici è stata ulteriormente indebolita dal processo decisionale della Commissione in materia di classificazione degli squilibri per gravità. Mentre gli squilibri sono individuati a livello dipartimentale sulla base di criteri tecnici espliciti, gli esami approfonditi non contengono una chiara valutazione della loro gravità. I criteri su cui si basano le decisioni finali adottate dal collegio dei commissari mancano di trasparenza.

VIII. È degno di nota il fatto che la Commissione non abbia mai raccomandato l'attivazione della procedura per gli squilibri eccessivi benché, dall'introduzione della

---

procedura per gli squilibri macroeconomici nel 2012, in numerosi Stati membri siano stati rilevati squilibri eccessivi per un periodo prolungato.

IX. Il primo documento del processo, ossia la relazione sul meccanismo di allerta, non agevola in maniera adeguata l'individuazione precoce degli squilibri, poiché impiega indicatori basati su dati non aggiornati e medie mobili che non gli permettono di cogliere gli eventi recenti. Inoltre, il testo della relazione sul meccanismo d'allerta è descrittivo anziché analitico. Gli effetti di propagazione agli altri Stati membri e la dimensione della zona euro non vengono considerati in modo molto approfondito, benché in proposito siano stati apportati miglioramenti.

#### ***Cosa raccomanda la Corte***

- a) La Commissione dovrebbe creare sistematicamente un nesso tra le raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici e gli squilibri macroeconomici. Le misure proposte dovrebbero essere descritte in modo sufficientemente dettagliato e concentrarsi su azioni strategiche volte a ridurre gli squilibri nel breve-medio periodo. Ove possibile, la Commissione dovrebbe effettuare valutazioni ex ante ed ex post dell'impatto delle azioni strategiche sugli squilibri.
  - b) Gli esami approfonditi dovrebbero fornire una chiara caratterizzazione della gravità degli squilibri ai quali è confrontato uno Stato membro. La Commissione dovrebbe rafforzare la trasparenza adottando, pubblicando e applicando criteri chiari per la classificazione degli squilibri. Fatte salve circostanze specifiche, la Commissione dovrebbe raccomandare l'attivazione di una procedura per gli squilibri eccessivi qualora vi siano elementi attestanti il fatto che uno Stato membro è confrontato a squilibri eccessivi. Se, in circostanze specifiche, la Commissione ricorre ai propri poteri discrezionali per non procedere in tal senso, dovrebbe spiegarne i motivi in maniera esplicita e pubblica.
  - c) La Commissione dovrebbe fornire un esame approfondito esaustivo e presentato separatamente, di una lunghezza e un livello di dettaglio tali da riflettere la gravità della situazione e le sfide strategiche implicate. In sostituzione del quadro di valutazione,
-

l'esame approfondito dovrebbe dare accesso alle variabili specifiche per paese effettivamente utilizzate nell'analisi.

- d) La Commissione dovrebbe analizzare sistematicamente l'impatto della politica di bilancio sugli squilibri esterni e sulla competitività, nonché utilizzare la procedura per gli squilibri macroeconomici per rivolgere raccomandazioni agli Stati membri, quando le questioni di bilancio influiscono direttamente sugli squilibri esterni.
  - e) Nella procedura per gli squilibri macroeconomici dovrebbero essere prese in considerazione sistematicamente politiche dagli effetti transnazionali suscettibili di favorire il riequilibrio simmetrico all'interno della zona euro. Le raccomandazioni specifiche per paese di tale procedura dovrebbero essere coerenti con le raccomandazioni per la zona euro in materia di squilibri, anche per quanto riguarda l'orientamento complessivo della politica di bilancio, ove opportuno.
  - f) La Commissione dovrebbe dare maggiore rilievo alla procedura per gli squilibri macroeconomici nelle comunicazioni con il pubblico. Nel contesto di una comunicazione efficace, i commissari competenti dovrebbero mettersi a disposizione dei parlamenti degli Stati membri ogniqualvolta la Commissione giudichi eccessivi gli squilibri, in modo da poter spiegare le motivazioni alla base delle decisioni assunte e delle corrispondenti raccomandazioni strategiche.
-

## **INTRODUZIONE**

### **Logica economica e quadro giuridico**

1. Prima della crisi del 2008-2009, il quadro di governance economica dell'UE (il corpus di norme che disciplinano le politiche economiche degli Stati membri) si imperniava sulla sostenibilità delle politiche di bilancio. Esso si limitava essenzialmente a tenere sotto controllo il disavanzo e il debito pubblici. La governance dell'UE per le politiche diverse dalla politica di bilancio si limitava alle disposizioni del trattato su un coordinamento flessibile delle politiche economiche<sup>1</sup>.
2. La crisi e le sue conseguenze hanno dimostrato che detto quadro non aveva rilevato né impedito l'accumulo di squilibri macroeconomici. In numerosi Stati membri, ingenti afflussi di capitali e un'espansione insostenibile del credito al settore privato avevano provocato un deterioramento dei saldi con l'estero e della competitività, un eccesso di investimenti in taluni settori dell'economia e l'accumularsi di un debito eccessivo nel settore privato. Prima della crisi, inoltre, un boom economico insostenibile falsava la valutazione della posizione di bilancio di fondo, spesso facendo sembrare la situazione migliore di quanto non fosse realmente. Quando infine gli squilibri hanno innescato un doloroso aggiustamento, si sono propagati ad altri Stati membri mettendo a repentaglio la stabilità finanziaria e la performance economica dell'intera Unione europea.
3. Per impedire eventi analoghi in futuro e coadiuvare le politiche per la riduzione degli squilibri causati dal boom precedente alla crisi, nel 2011 è stato introdotto, nel quadro del

---

<sup>1</sup> Articoli 121 e 148 del TFUE.

---

pacchetto legislativo di quell'anno detto *six pack*<sup>2</sup>, un nuovo meccanismo denominato "procedura per gli squilibri macroeconomici".

4. La principale base giuridica per la procedura per gli squilibri macroeconomici è il regolamento (UE) n. 1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici (nel prosieguo della presente relazione "il regolamento PSM")<sup>3</sup>.

5. La procedura per gli squilibri macroeconomici si applica a tutti gli Stati membri dell'UE (tranne quelli che da quest'ultima ricevono assistenza finanziaria nel quadro di programmi di aggiustamento economico) e viene applicata dal 2012 nell'ambito del ciclo annuale di coordinamento e sorveglianza delle politiche economiche.

6. In particolare, la procedura per gli squilibri macroeconomici mira a rilevare, prevenire e correggere gli "squilibri" e gli "squilibri eccessivi". Questi termini sono definiti all'articolo 2 del regolamento PSM:

- (a) "“squilibri”": ogni tendenza che possa determinare sviluppi macroeconomici che hanno, o potrebbero avere, effetti negativi sul corretto funzionamento dell'economia di uno Stato membro, dell'Unione economica e monetaria o dell'intera Unione;
- (b) "“squilibri eccessivi”": squilibri gravi, compresi quelli che mettono o potrebbero mettere a rischio il corretto funzionamento dell'Unione economica e monetaria".

7. L'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento PSM definisce la natura degli squilibri:

---

<sup>2</sup> Un insieme di cinque regolamenti e una direttiva dell'UE entrati in vigore il 13 dicembre 2011. Tre regolamenti riguardano il rafforzamento della sorveglianza di bilancio, mentre la direttiva cerca di armonizzare i quadri di bilancio negli Stati membri. I due regolamenti restanti contengono disposizioni riguardanti la procedura per gli squilibri macroeconomici e l'attuazione di azioni correttive.

<sup>3</sup> 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).

---

- a) “squilibri interni, compresi quelli che possono derivare dall’indebitamento pubblico e privato, dall’evoluzione dei mercati finanziari e dei valori mobiliari, compreso il settore immobiliare, dall’evoluzione del flusso dei prestiti nel settore privato e dall’evoluzione della disoccupazione;
- b) squilibri esterni, compresi quelli derivanti dall’evoluzione delle posizioni delle partite correnti e degli investimenti netti degli Stati membri, dai tassi di cambio effettivi reali, dalle quote di mercato all’esportazione e dai cambiamenti dei prezzi e dei costi, nonché dalla competitività non legata ai prezzi, tenendo in conto le diverse componenti della produttività”.

8. Il regolamento PSM assolve pertanto la duplice funzione di affrontare, da un lato, gli squilibri che colpiscono le economie dei singoli Stati membri e, dall’altro, gli effetti di propagazione<sup>4</sup> agli altri Stati membri della zona euro e dell’UE.

9. La procedura per gli squilibri macroeconomici è incorporata nel semestre europeo, che costituisce il quadro introdotto nel 2010 per il coordinamento generale delle politiche economiche nell’UE. Oltre alla procedura per gli squilibri macroeconomici, il semestre europeo comprende misure di attuazione del patto di stabilità e crescita (PSC) e politiche strutturali miranti a stimolare la crescita di lungo periodo nel contesto della strategia Europa 2020 mediante il conseguimento di valori-obiettivo, gli indirizzi di massima per la politica economica e orientamenti per le politiche a favore dell’occupazione. Il procedimento annuale del semestre europeo culmina nella proposta, avanzata dalla Commissione al Consiglio, di raccomandazioni specifiche per paese in tutti questi ambiti. Dopo l’approvazione delle raccomandazioni da parte del Consiglio, spetterebbe agli Stati membri attuarle.

10. A grandi linee, la differenza tra la procedura per gli squilibri macroeconomici e il patto di stabilità e crescita è la seguente: la procedura per gli squilibri macroeconomici riguarda gli

---

<sup>4</sup> Per una definizione degli effetti di propagazione, cfr. **nota 30**.

---

squilibri macroeconomici in generale, mentre il Patto di stabilità e crescita si limita alla sostenibilità di bilancio. Inoltre, quando uno Stato membro ha soddisfatto i requisiti in materia di debito e disavanzo, il Patto di stabilità e crescita non formula più orientamenti per la politica di bilancio. Dal canto suo, il regolamento PSM prevede che, tra le risposte strategiche agli squilibri individuati nell'ambito della procedura per gli squilibri macroeconomici, possano rientrare misure riguardanti le politiche salariali e di bilancio<sup>5</sup>. I due strumenti d'intervento sono simili in quanto conferiscono alla Commissione un ruolo esecutivo e, pertanto, hanno entrambi una componente preventiva e una componente correttiva. Tuttavia, la Commissione non svolge un analogo ruolo esecutivo nell'attuazione della strategia Europa 2020.

11. Lo svolgimento annuale della procedura per gli squilibri macroeconomici, consistente nell'individuazione degli squilibri, nella valutazione della loro gravità e nell'avvio delle azioni correttive, si articola in varie fasi. Il processo delineato nel regolamento PSM è sintetizzato nel **grafico 1** (per maggiori dettagli, cfr. **allegato I**) e i documenti corrispondenti sono elencati nell'**allegato II**.

#### **Fase 1: la relazione sul meccanismo di allerta**

12. La prima fase del processo è la pubblicazione di una relazione sul meccanismo di allerta, il cui obiettivo è individuare gli Stati membri che, secondo la Commissione, sono a rischio di squilibri e che, pertanto, vanno sottoposti a un'ulteriore analisi sotto forma di esame approfondito (cfr. fase 2). La relazione sul meccanismo di allerta utilizza un quadro di valutazione degli indicatori scelti per mettere in evidenza gli squilibri interni ed esterni (cfr. **allegato III**)<sup>6</sup>. Tuttavia, l'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento PSM afferma

---

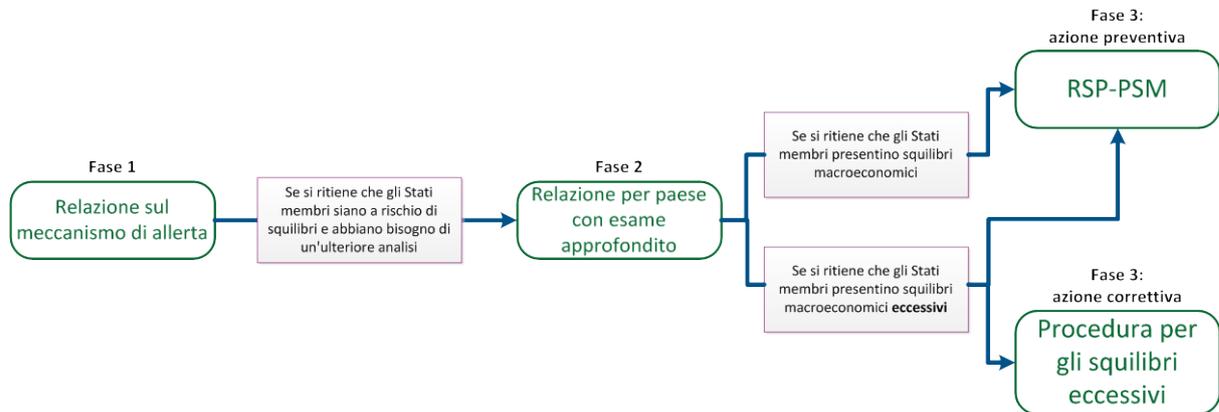
<sup>5</sup> Considerando 20 del regolamento PSM.

<sup>6</sup> La Commissione si avvale inoltre di 28 indicatori ausiliari come fonte di informazioni supplementari ([http://ec.europa.eu/eurostat/cache/Imbalance\\_Scoreboard/MIPs\\_AUX\\_EN\\_banner.html](http://ec.europa.eu/eurostat/cache/Imbalance_Scoreboard/MIPs_AUX_EN_banner.html)).

---

chiaramente che la decisione di avviare un esame approfondito non deve scaturire “da una lettura automatica [...] del quadro di valutazione”.

**Grafico 1 – Diagramma di flusso semplificato della procedura per gli squilibri macroeconomici**



Fonte: Corte dei conti europea.

**Fase 2: gli esami approfonditi**

13. Gli esami approfonditi constano di un’analisi dettagliata delle circostanze specifiche di ogni paese sulla base di una vasta gamma di strumenti analitici (quali misure dei legami e delle esposizioni commerciali tra Stati membri), informazioni qualitative specifiche per paese (come la specializzazione della produzione e i meccanismi di contrattazione salariale) e, in molti casi, variabili diverse da quelle contenute nel quadro di valutazione della relazione sul meccanismo di allerta.

14. La Commissione raccoglie informazioni nel corso di visite presso gli Stati membri. È altresì tenuta a prendere in considerazione qualsiasi altra informazione comunicata dagli Stati membri come “significativa”. Infine, la Commissione deve tenere conto delle politiche previste dagli Stati membri e di eventuali raccomandazioni precedenti formulate dal Consiglio o dal Comitato europeo per il rischio sistemico.

15. Il regolamento PSM dispone specificamente che negli esami approfonditi si valuti se lo Stato membro in questione presenta squilibri e, qualora così sia, se questi sono eccessivi. Vanno altresì considerate le ricadute delle politiche economiche nazionali. Se la Commissione non rileva squilibri, per quell’anno e per quello Stato membro si conclude lo

svolgimento della procedura per gli squilibri macroeconomici. Se rileva squilibri, la Commissione sottopone lo Stato membro, a seconda della gravità, al braccio preventivo o a quello correttivo della procedura per gli squilibri macroeconomici.

16. Dal 2015 gli esami approfonditi fanno parte delle relazioni annuali per paese redatte dalla Commissione nell'ambito del semestre europeo. Queste riportano una valutazione analitica a tutto campo dei principali problemi strutturali di uno Stato membro in settori quali la fiscalità e la spesa, l'occupazione, l'amministrazione pubblica e il contesto imprenditoriale, nonché dei progressi compiuti dallo Stato membro nell'attuare le raccomandazioni specifiche per paese e nel perseguire gli obiettivi di Europa 2020.

### **Fase 3: prevenzione e correzione**

#### L'azione preventiva

17. Se la Commissione ritiene che uno Stato membro presenti squilibri macroeconomici, deve informare il Consiglio e il Parlamento europeo. Su proposta della Commissione, il Consiglio può quindi rivolgere raccomandazioni specifiche per paese allo Stato membro perché corregga gli squilibri e faccia in modo che non diventino "eccessivi" (tali raccomandazioni sono definite nella presente relazione "raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici"). Le raccomandazioni specifiche per paese vengono adottate a luglio; vanno poi riesaminate e, all'occorrenza, adattate con cadenza annuale. A tal fine, in allegato alla relazione sul paese in esame, viene pubblicata a febbraio una valutazione sistematica e pubblica dei progressi compiuti nell'attuare le raccomandazioni specifiche per paese. Per monitorare l'attuazione di tali raccomandazioni in relazione alla procedura per gli squilibri macroeconomici, la Commissione deve mantenere un dialogo permanente con le autorità e le parti sociali dello Stato membro ed effettuare visite informative, di solito una volta l'anno.

#### L'azione correttiva: la procedura per gli squilibri eccessivi

18. Se la Commissione ritiene che gli squilibri siano eccessivi, anche in questo caso è tenuta, ai sensi dell'articolo 7 del regolamento PSM, a informare il Parlamento europeo e il Consiglio. Su proposta della Commissione, il Consiglio può quindi decidere di attivare una

---

“procedura per gli squilibri eccessivi”, che impone allo Stato membro alcuni obblighi e un monitoraggio più rigorosi, nonché in ultima istanza, nel caso degli Stati membri della zona euro, eventuali sanzioni finanziarie<sup>7</sup>.

## **ESTENSIONE, OBIETTIVI E APPROCCIO DELL'AUDIT**

### ***Estensione e obiettivi dell'audit***

19. Il principale quesito di audit era il seguente: “la procedura per gli squilibri macroeconomici poggia su solide basi e viene attuata in modo adeguato?”. Pertanto, nel presente audit la Corte ha valutato l'efficacia dell'attuazione della procedura per gli squilibri macroeconomici da parte della Commissione nel periodo 2012-2017<sup>8</sup> nonché, ove opportuno, alcuni elementi presenti nella definizione della procedura. Gli auditor della Corte hanno esaminato nel dettaglio la procedura per gli squilibri macroeconomici relativa a un campione di quattro Stati membri (Bulgaria, Spagna, Francia e Slovenia), considerando altri Stati membri, ove opportuno, in misura minore<sup>9</sup>.

20. Nello specifico, la Corte ha esaminato:

- a) l'efficacia dell'attuazione della procedura, in base all'evoluzione della classificazione degli squilibri degli Stati membri e ai motivi sottostanti alla scarsa attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici;
- b) il processo di classificazione degli squilibri macroeconomici negli Stati membri;

---

<sup>7</sup> Cfr. 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).

<sup>8</sup> L'analisi della Corte si è conclusa con la pubblicazione degli esami approfonditi del febbraio 2017 e non riguarda quindi le raccomandazioni specifiche per paese del 2017.

<sup>9</sup> Per una spiegazione della metodologia di campionamento adottata, cfr. **allegato IV**.

---

- c) l'impiego, da parte della Commissione, di strumenti analitici e dell'analisi economica per individuare e valutare gli squilibri, nonché l'evolversi della presentazione dei risultati;
- d) l'adeguatezza del quadro di valutazione e dell'intera relazione sul meccanismo di allerta nell'ambito della procedura per gli squilibri macroeconomici.

21. La Corte non ha valutato l'adeguatezza delle soglie fissate per gli indicatori del quadro di valutazione né la qualità dei dati statistici su cui questi si fondavano. Non ha neppure esaminato la procedura per valutare i progressi compiuti nell'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici<sup>10</sup>.

22. I criteri di audit adottati dalla Corte si fondano su:

- a) disposizioni normative (in particolare il regolamento PSM);
- b) norme e procedure interne della Commissione (ad esempio istruzioni e orientamenti);
- c) documenti emanati da varie istituzioni dell'UE e da altre organizzazioni internazionali (in particolare l'FMI e l'OCSE) oppure derivanti da ricerche volte a individuare le migliori pratiche.

23. La presente relazione di audit è la seconda di una serie in programma per garantire una consistente copertura del quadro di governance economica dell'UE. La prima relazione della serie, sulla procedura per i disavanzi eccessivi (PDE)<sup>11</sup>, è stata pubblicata nel 2016.

---

<sup>10</sup> La scala per la valutazione dell'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese è presentata nell'**allegato V**. Dal sondaggio della Corte presso i membri del CPE (cfr. **paragrafo 24**) è emerso che questi ultimi hanno considerato generalmente accurate le valutazioni della Commissione (cfr. **grafico o nell'allegato VI**).

<sup>11</sup> Relazione speciale n. 10/2016 "Occorrono ulteriori miglioramenti per garantire un'attuazione efficace della procedura per i disavanzi eccessivi" (<http://eca.europa.eu>).

---

### **Approccio**

24. Nel marzo 2016 la Corte ha invitato a un sondaggio online i membri del Comitato di politica economica (CPE) provenienti dagli Stati membri che erano stati sottoposti alla procedura per gli squilibri macroeconomici. Il sondaggio, incentrato sul periodo compreso tra la relazione sul meccanismo di allerta del 2012 e gli esami approfonditi del 2016, conteneva 46 domande, sia qualitative che quantitative, riguardanti le opinioni dei membri del CPE sulla procedura per gli squilibri macroeconomici. Il sondaggio si è concluso nel dicembre 2016, quando avevano risposto 19 membri del CPE su 20. I risultati del sondaggio hanno ispirato il lavoro di audit e sono citati in alcune osservazioni. L'**allegato VI** riporta, in forma aggregata, le risposte alle domande quantitative.

25. La Corte ha avuto colloqui con il personale di tre servizi della Commissione (DG ECFIN, DG EMPL e segretariato generale) nonché dei gabinetti del commissario responsabile per gli affari economici e finanziari, la fiscalità e le dogane e del vicepresidente responsabile per l'euro e il dialogo sociale. È stata esaminata un'ampia documentazione della Commissione, composta da atti sia pubblici che interni. Gli auditor della Corte hanno altresì incontrato rappresentanti delle istituzioni coinvolti nell'attuazione e nel monitoraggio della procedura per gli squilibri macroeconomici negli Stati membri selezionati (cfr. l'elenco delle istituzioni nell'**allegato VII**).

26. Gli auditor della Corte hanno discusso della procedura per gli squilibri macroeconomici con rappresentanti di varie organizzazioni, il cui parere era pertinente ai fini dell'audit (la Banca centrale europea (BCE), l'FMI, l'OCSE, la Banca mondiale, il Parlamento europeo e, in Germania, il ministero federale degli Affari economici e dell'energia e il ministero federale delle Finanze). È stato organizzato inoltre un gruppo consultivo ed è stata richiesta la consulenza di esperti indipendenti.

---

## **OSSERVAZIONI**

### ***Negli Stati membri sono stati rilevati squilibri per diversi anni e le politiche correttive vengono attuate in misura insufficiente***

27. La presente sezione esamina l'evoluzione del numero di Stati membri in cui sono stati rilevati squilibri a partire dall'introduzione della procedura per gli squilibri macroeconomici. Illustra poi il grado di attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici, secondo la valutazione della Commissione, e ne analizza le ragioni di fondo.

### **La situazione di squilibrio permane negli Stati membri per diversi anni**

28. Tra il 2012 e il 2015 il numero di Stati membri in cui, tramite la procedura per gli squilibri macroeconomici, sono stati rilevati squilibri macroeconomici è costantemente aumentato (da 12 a 16). La Corte riconosce peraltro che tale numero è aumentato anche per effetto dell'uscita di vari paesi dai programmi di aggiustamento economico e dall'adesione della Croazia all'UE. Più di recente, la tendenza complessiva si è invertita, forse a causa della ripresa ciclica delle economie dell'UE. Tuttavia, il numero degli Stati membri che presentano squilibri eccessivi non è diminuito (cfr. **grafico 2** e **allegato VIII**).

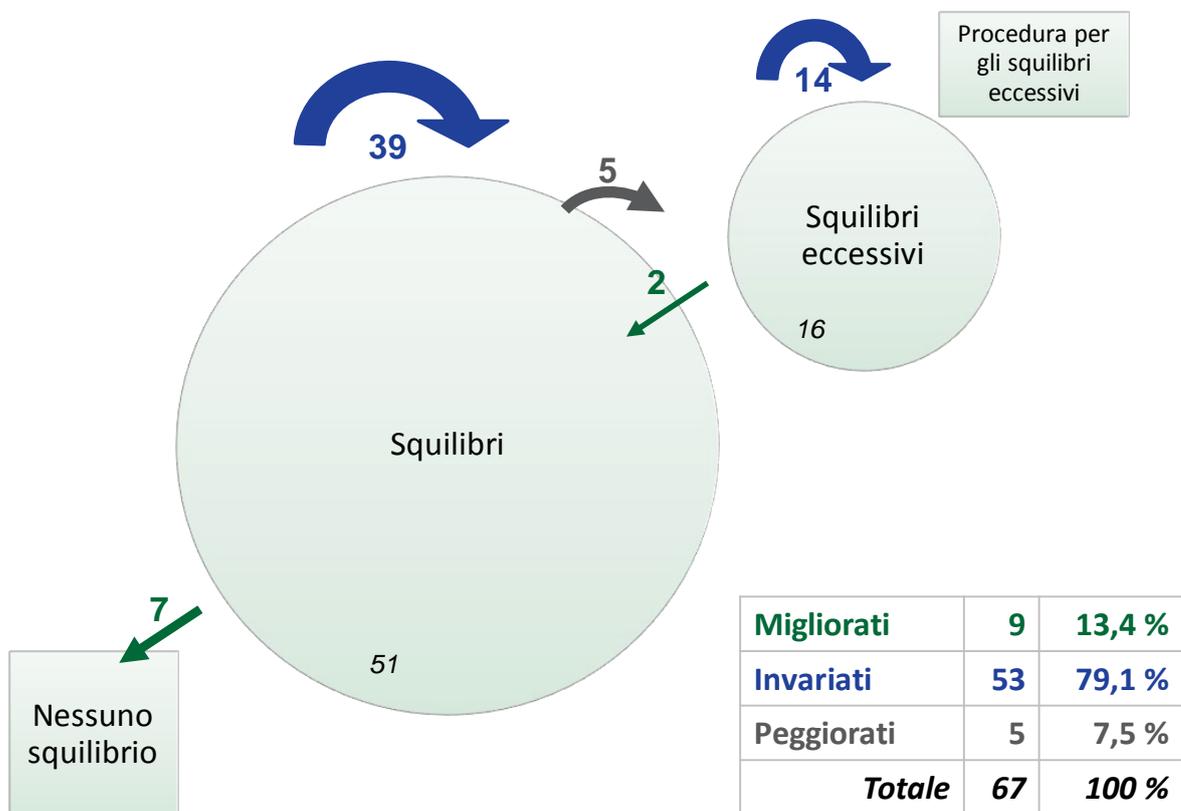
### **Grafico 2 – Numero di Stati membri che presentano squilibri**



Fonte: Corte dei conti europea.

29. Il **grafico 3** mostra che la classificazione dei singoli Stati membri è rimasta generalmente invariata da un anno all'altro. I miglioramenti sono stati relativamente rari. Nei primi cinque anni della procedura per gli squilibri macroeconomici (2012-2016), sono stati 67 in tutto gli Stati membri in cui si sono rilevati squilibri (51) o squilibri eccessivi (16). In 39 dei 51 casi di squilibri non si sono registrati cambiamenti nell'anno successivo, mentre cinque Stati membri sono stati innalzati al grado di "squilibri eccessivi" e sette sono riusciti a correggere i propri squilibri. Dei 16 Stati membri con squilibri eccessivi, solo due sono riusciti a uscire da tale categoria nell'anno successivo.

**Grafico 3 – La classificazione ha registrato variazioni modeste nel periodo 2012-2017**



**NB:** Le frecce mostrano come, durante il periodo, la classificazione degli squilibri degli Stati membri sia variata da un anno all'altro, migliorando, peggiorando o rimanendo immutata. I movimenti sono in tutto 67.

*Fonte:* Corte dei conti europea.

30. Tale inerzia emerge anche dall'esame dei 12 Stati membri in cui sono stati riscontrati squilibri nel 2012, primo anno della procedura per gli squilibri macroeconomici. Sei dei dodici Stati membri sono passati a un certo punto al grado di "squilibri eccessivi" (Bulgaria, Cipro,

Francia, Italia, Slovenia e Spagna). Soltanto due di questi sei sono riusciti a tornare a uno squilibrio “normale” (Slovenia e Spagna); gli altri quattro sono rimasti nella categoria degli squilibri eccessivi (l’Italia per quattro anni consecutivi, la Francia e la Bulgaria per tre anni, Cipro per due anni<sup>12</sup>). Nessuno Stato membro con “squilibri eccessivi” è mai riuscito a passare alla categoria “nessuno squilibrio”. L’**allegato VIII** riporta integralmente la classificazione di ciascuno Stato membro a partire dal 2012.

**Nonostante il monitoraggio frequente e intenso, il grado di attuazione da parte degli Stati membri delle raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici è stato modesto**

La Commissione ha eseguito un monitoraggio di buon livello

31. Ai sensi del regolamento PSM<sup>13</sup>, la Commissione è tenuta a monitorare l’attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici raccogliendo, tra l’altro, informazioni negli Stati membri e garantendo un dialogo permanente con le autorità e le parti sociali. La Corte ha riscontrato che, nel corso di frequenti visite informative agli Stati membri, la Commissione ha instaurato un dialogo franco ed esaustivo con un ventaglio sufficientemente ampio di parti interessate a livello nazionale.

32. Nel 2013 la Commissione ha introdotto un “monitoraggio specifico” per gli Stati membri con squilibri eccessivi, esteso nel 2014 agli Stati membri della zona euro selezionati che presentavano squilibri di rilevanza sistemica e, nel 2016, a tutti gli Stati membri con squilibri. Il monitoraggio specifico attualmente consiste in una visita informativa annuale in ciascuno Stato membro, seguita dalla pubblicazione di una relazione sui progressi compiuti.

---

<sup>12</sup> Dal maggio 2013 al marzo 2016 Cipro era soggetta a un programma di aggiustamento economico.

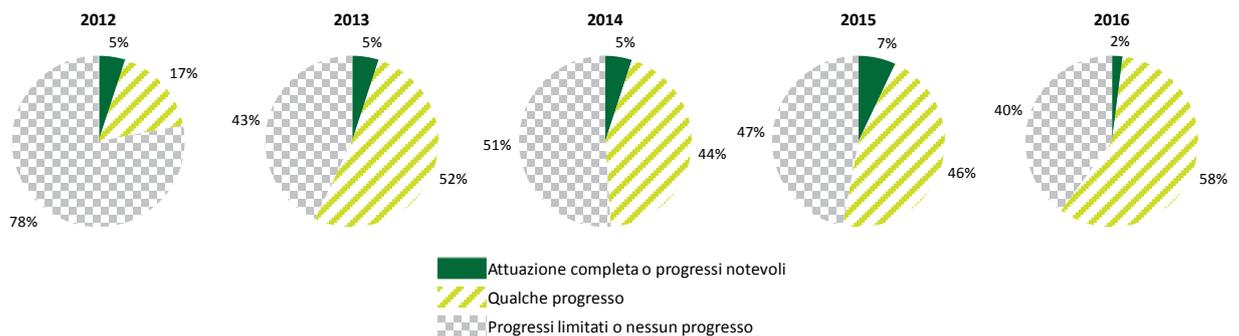
<sup>13</sup> Articolo 13, paragrafi 1 e 2.

---

Il grado di attuazione da parte degli Stati membri delle raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici è stato tuttavia modesto

33. La Commissione valuta il grado di attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese mediante una scala qualitativa (cfr. allegato V). Sulla base di queste valutazioni, nel 2017 il Parlamento europeo ha condotto un esame sull'attuazione complessiva delle raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici durante il periodo 2012-2016<sup>14</sup>. Gli esiti di tale esame sono riportati in sintesi nel grafico 4. La Corte conclude che l'attuazione di dette raccomandazioni è stata persistentemente carente dal 2012, in quanto la percentuale di quelle completamente o sostanzialmente attuate è bassissima<sup>15</sup>.

**Grafico 4 – Attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici formulate dal 2012 al 2016**



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle valutazioni del Parlamento europeo (unità Assistenza alla governance economica (EGOV)) e della Commissione europea.

<sup>14</sup> Analisi approfondita intitolata *Implementation of the Macroeconomic Imbalance Procedure – state-of-play (June 2017)*, PE 497.739.

<sup>15</sup> Nella classificazione ai fini della valutazione dell'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese, la Commissione definisce la categoria "qualche progresso" come segue: "lo Stato membro ha annunciato o adottato misure per dar seguito alla raccomandazione specifica per paese. Le misure sono promettenti, ma non tutte sono state attuate e non è detto che vengano attuate in tutti i casi". Questo livello di attuazione non è sempre considerevole tale da ridurre gli squilibri con una ragionevole probabilità.

L'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici presenta varie debolezze

34. Le seguenti debolezze rilevate nella gestione della procedura per gli squilibri macroeconomici hanno inciso negativamente sull'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese della procedura stessa: i) non esiste un collegamento sistematico tra le raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici e gli squilibri; ii) l'impatto di tali raccomandazioni sugli squilibri non è stimato in maniera sistematica; iii) le raccomandazioni formulate per l'intera zona euro non sono coerenti con le raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici; iv) il calendario per l'attuazione di queste ultime è molto difficile da rispettare.

*Non esiste un collegamento sistematico tra le raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici e gli squilibri stessi*

35. Per promuovere il senso di titolarità nazionale e incoraggiare così gli Stati membri ad attuare le raccomandazioni specifiche per paese con maggiore diligenza, è essenziale illustrare chiaramente come l'analisi economica e la valutazione degli squilibri abbiano condotto a formulare specifiche raccomandazioni strategiche. Gli stessi orientamenti della Commissione affermano che gli esami approfonditi dovrebbero fornire la base analitica per formulare le raccomandazioni<sup>16</sup>, ma in pratica questo nesso è evidente solo di rado<sup>17</sup>. Il sondaggio effettuato dalla Corte presso il CPE conferma questa impressione: alla domanda "è chiaro quali raccomandazioni specifiche per paese riguardano la procedura per gli squilibri macroeconomici?" solo un quarto dei membri del CPE ha risposto "sempre chiaro"

---

<sup>16</sup> Commissione europea, "The Macroeconomic Imbalance Procedure – Rationale, Process, Application: A Compendium", *Institutional Paper 039*, novembre 2016, pag. 50.

<sup>17</sup> A giudizio della Corte, il processo logico sarebbe di individuare dapprima gli squilibri e poi considerare le opzioni strategiche (comprendenti le stime degli effetti) per definire da ultimo le raccomandazioni specifiche per paese.

---

(cfr. **grafico q nell'allegato VI**). Negli ultimi anni tale nesso è risultato ancora meno evidente per effetto della “razionalizzazione” sia delle raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici (cfr. **paragrafi 40–42**) sia degli esami approfonditi (cfr. **paragrafi 67–73**).

36. In primo luogo, il nesso spesso non è evidente oppure è estremamente tenue. Ciò dipende dal fatto che la Commissione non formula le sue proposte di raccomandazioni specifiche per paese allo scopo di affrontare squilibri specifici, come previsto dall'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento PSM. Le riforme strutturali sono invece discusse con gli Stati membri nel contesto di Europa 2020 prima di essere inserite nelle proposte della Commissione ed è possibile che vengano definite pertinenti ai fini della procedura per gli squilibri macroeconomici anche se solo minimamente correlate agli squilibri.

37. Inoltre, dall'analisi effettuata dalla Corte sui quattro Stati membri selezionati emerge che molte raccomandazioni specifiche per paese sono state erroneamente definite pertinenti ai fini della procedura per gli squilibri macroeconomici, dal momento che nessuna delle misure raccomandate riguardava gli squilibri individuati nell'esame approfondito (per gli esempi, cfr. **riquadro 1**).

**Riquadro 1 – Esempi di collegamento mancante tra le raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici e gli esami approfonditi**

- La raccomandazione specifica per paese n. 3/2016, rivolta alla **Francia**, tratta temi (riforme dell'apprendistato, della formazione professionale e dei sussidi di disoccupazione) non pertinenti ai fini della procedura per gli squilibri macroeconomici, che non sono stati affrontati nella sezione dedicata all'esame approfondito nella relazione per paese né citati nella matrice di valutazione della procedura per gli squilibri macroeconomici (cfr. **paragrafo 68**) né ravvisati come sfida strategica connessa all'esame approfondito nella sintesi della relazione per paese. Analogamente, i punti sollevati nella raccomandazione specifica per paese n. 5/2015 e nella raccomandazione specifica per paese n. 5/2016 (riforma del regime fiscale francese) non sono trattati nella sezione dedicata all'esame approfondito nella relazione per paese.
- La raccomandazione specifica per paese n. 2/2013, rivolta alla **Slovenia**, riguarda temi (sostenibilità nel lungo periodo del sistema pensionistico; assistenza sanitaria) ai quali l'esame approfondito non fa riferimento.

- La raccomandazione specifica per paese n. 1/2016, rivolta alla **Bulgaria**, solleva questioni (obiettivi del Patto di stabilità e crescita, misure per migliorare la riscossione delle imposte e ridurre l'economia informale) che non sono state trattate nella sezione dedicata all'esame approfondito nella relazione per paese né comprese nella matrice di valutazione della procedura per gli squilibri macroeconomici o segnalate nella sintesi. I temi trattati nella raccomandazione specifica per paese n. 1/2015 (obiettivi del Patto di stabilità e crescita; riscossione delle imposte; economia sommersa; efficienza economica del sistema di assistenza sanitaria) sono analizzati nella sezione "Altri problemi strutturali" della relazione per paese e quindi non sono collegati all'esame approfondito.
- La raccomandazione specifica per paese n. 9/2013, rivolta alla **Spagna**, affronta temi (riforma della pubblica amministrazione; efficienza del sistema giudiziario) che non compaiono nell'esame approfondito. La raccomandazione specifica per paese n. 2/2015 riguarda le riforme delle casse di risparmio, problema che la relazione per paese non tocca minimamente.

38. La **tabella 1** indica in quale misura le raccomandazioni specifiche per paese sono definite pertinenti ai fini della procedura per gli squilibri macroeconomici. Nel 2016 sono stati definiti pertinenti ai fini della procedura per gli squilibri macroeconomici oltre l'80 % delle raccomandazioni specifiche per paese rivolte agli Stati membri interessati da squilibri e tutte le raccomandazioni specifiche per paese rivolte agli Stati membri con squilibri eccessivi. Questa incidenza troppo elevata di raccomandazioni definite pertinenti ai fini della procedura mina l'efficacia e la credibilità della PSM, come hanno ribadito molte delle parti interessate incontrate dalla Corte nel corso delle visite informative.

---

**Tabella 1 – Percentuale di raccomandazioni specifiche per paese definite pertinenti ai fini della procedura per gli squilibri macroeconomici rispetto al totale delle raccomandazioni specifiche per paese rivolte agli Stati membri con squilibri macroeconomici, 2012-2016**

	Squilibri	Squilibri eccessivi	Totale
2012	52,0 %		52,0 %
2013	63,3 %	94,4 %	70,5 %
2014	67,2 %	100,0 %	76,1 %
2015	87,2 %	92,9 %	89,6 %
2016	81,0 %	100,0 %	92,0 %

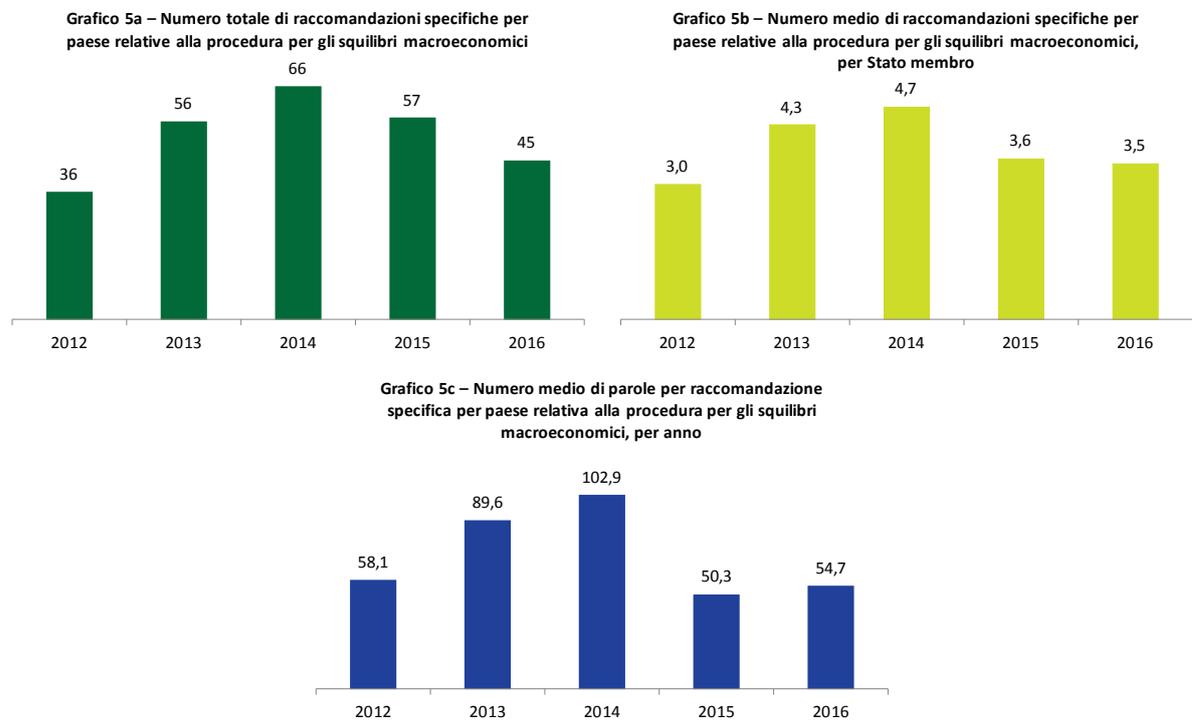
Fonte: Corte dei conti europea.

39. Il secondo problema è che la “razionalizzazione” degli esami approfonditi e delle raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici ha reso ancor più opaco il nesso tra le seconde e gli squilibri individuati.

40. La “razionalizzazione” delle raccomandazioni specifiche per paese risale al 2015, dopo che gli Stati membri avevano osservato che il numero eccessivo e l’eccessiva lunghezza delle raccomandazioni specifiche per paese li avevano privati del senso di titolarità e avevano indebolito l’efficacia dell’attuazione. Da allora, la Commissione ha ridotto il numero annuale di raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici. Ne ha ridotto altresì la lunghezza media del 50 % circa (cfr. **grafico 5**).

41. La “razionalizzazione” è stata generalmente apprezzata dai membri del CPE (cfr. **grafico k nell’allegato VI**) e da molte parti interessate che la Corte ha incontrato durante le visite informative. Tuttavia, ora che le raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici sono più brevi e formulate in termini più generali, non affrontano specificamente gli squilibri individuati negli esami approfonditi. Il loro carattere generale rende inoltre più arduo valutare la qualità dell’attuazione e il loro eventuale contributo all’eliminazione degli squilibri. Il **riquadro 2** illustra l’impatto della “razionalizzazione” su selezionate raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici e rivolte a Francia e Spagna.

## Grafico 5 – Numero di raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici e numero di parole per ciascuna di esse, 2012-2016



Fonte: Corte dei conti europea.

### Riquadro 2 – Impatto della “razionalizzazione” sulle raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici e rivolte a Francia e Spagna

La “razionalizzazione” ha indotto una riduzione del numero e della lunghezza delle raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici.

	2014		2016	
	Francia	Spagna	Francia	Spagna
<b>Numero di raccomandazioni specifiche per paese (RSP)</b>				
Numero totale di RSP	7	8	5	4
Numero totale di RSP relative alla PSM	6	7	5	4
<b>Numero di parole nelle RSP relative alla PSM</b>				
Totale	803	978	280	227
Media	134	140	56	57

Divenute più brevi, le raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici offrono ora anche orientamenti strategici meno dettagliati.

2014	2016
<b>Francia</b>	
<p>“3. semplificare le regole amministrative, di bilancio e contabili delle società e adottare misure concrete per attuare, entro dicembre 2014, l'attuale "piano di semplificazione" del governo; eliminare gli ostacoli regolamentari alla crescita delle imprese, in particolare riesaminando i criteri relativi alle dimensioni definiti nella normativa allo scopo di evitare gli effetti soglia; intervenire per semplificare e migliorare l'efficacia delle politiche di innovazione, specialmente mediante la valutazione e, se del caso, l'adeguamento del "crédit d'impôt recherche"; farsi sì che le risorse vadano soprattutto a beneficio dei poli di competitività più efficienti e promuovere ulteriormente l'impatto delle innovazioni sviluppate da tali poli;</p> <p>“4. eliminare le restrizioni ingiustificate all'accesso e all'esercizio delle professioni regolamentate, ridurre i costi di entrata e promuovere la concorrenza nei servizi; adottare ulteriori misure per ridurre l'onere regolamentare che ostacola il funzionamento del settore del commercio al dettaglio, in particolare semplificando l'ottenimento della licenza ad aprire un punto vendita e revocando il divieto di vendere in perdita; pur mantenendo condizioni favorevoli per i gruppi vulnerabili, assicurare che le tariffe vincolate di gas ed energia elettrica per la clientela domestica siano fissate a livelli adeguati che non pregiudichino la concorrenza; potenziare le capacità di interconnessione con la Spagna nei settori del gas e dell'energia elettrica; potenziare in particolare la capacità di interconnessione nel settore del gas per integrare completamente il mercato del gas iberico nel mercato europeo; nel settore ferroviario, assicurare l'indipendenza del nuovo gestore unico dell'infrastruttura dall'operatore storico e intervenire per aprire alla concorrenza il trasporto nazionale di passeggeri prima del 2019”</p>	<p>“4. rimuovere le barriere all'attività nel settore dei servizi, in particolare nel settore dei servizi alle imprese e delle professioni regolamentate; intervenire per semplificare e migliorare l'efficacia delle politiche di innovazione; riformare ulteriormente, entro la fine del 2016, i criteri relativi alle dimensioni previsti dalla normativa che impediscono la crescita delle imprese e continuare a semplificare le regole amministrative, di bilancio e contabili delle imprese mettendo in atto il programma di semplificazione”</p>
<b>Spagna</b>	
<p>“6. garantire un'attuazione rapida e ambiziosa della legge n. 20/2013 sull'unità del mercato a tutti i livelli dell'amministrazione; adottare entro la fine del 2014 una vasta riforma dei servizi professionali e delle associazioni di categoria, definendo le professioni che richiedono l'iscrizione a un'organizzazione professionale, garantendo la trasparenza e la responsabilità degli ordini professionali, aprendo le attività indebitamente riservate e salvaguardando l'unità del mercato per l'accesso e l'esercizio dei servizi professionali in Spagna; ridurre ulteriormente i tempi, i costi e il numero di procedure da espletare per l'avvio di un'attività d'impresa; eliminare le restrizioni non giustificate all'apertura di grandi punti vendita al dettaglio, in particolare rivedendo la normativa vigente sulla pianificazione regionale; individuare le fonti di finanziamento per la nuova strategia nazionale su scienza, tecnologia e innovazione e rendere operativa la nuova Agenzia di Stato per la ricerca”</p>	<p>“4. accelerare l'attuazione della legge sull'unità del mercato a livello regionale; garantire l'attuazione delle misure di riforma adottate per il settore del commercio al dettaglio da parte delle regioni autonome; adottare la riforma prevista per i servizi e gli ordini professionali.</p>

Fonte: Corte dei conti europea.

42. Un altro problema è rappresentato dal fatto che la discussione delle opzioni d'intervento per affrontare gli squilibri (la sezione intitolata “Sfide politiche”) è

progressivamente scomparsa dagli esami approfonditi da quando questo documento è confluito nella relazione per paese. Tale mutamento, unito alla “razionalizzazione” delle raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici, ha reso di gran lunga più difficile per il lettore comprendere la logica sottesa alle raccomandazioni. Nella **tabella 2** è confrontato il nesso tra l’esame approfondito e la raccomandazione specifica per paese n. 3 relativa alla procedura per gli squilibri macroeconomici e rivolta alla Bulgaria nel 2014 e nel 2015, ossia prima e dopo la “razionalizzazione”.

---

**Tabella 2 – Esempio di indebolimento del nesso tra esame approfondito e raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici prima e dopo la “razionalizzazione”**

Raccomandazione specifica per paese n. 3 relativa alla procedura per gli squilibri macroeconomici per la Bulgaria nel 2014 e nel 2015	
Indicazione strategica dell'esame approfondito	Proposte della Commissione per le raccomandazioni specifiche per paese
<p><b>2014</b></p> <p>"Sfide politiche"</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Migliorare l'efficienza e l'efficacia delle politiche attive del mercato del lavoro</li> <li>– Valutare l'impatto delle vigenti politiche attive del mercato del lavoro e introdurre nuove misure</li> <li>– Collegare i risultati della valutazione ai futuri interventi</li> <li>– Indirizzare le misure ai soggetti per i quali è maggiormente necessaria l'attivazione e che presentano l'occupabilità più elevata. In tale contesto, vale a dire i giovani inattivi e i disoccupati di lunga durata, scarsamente qualificati e con esperienza lavorativa, nonché altri gruppi sociali vulnerabili individuati.</li> <li>– Per il mercato del lavoro sembra importante migliorare le pratiche di istruzione e formazione; potrebbero essere esaminate politiche tese a conseguire una sufficiente partecipazione, in modo da raggiungere livelli di istruzione superiori. Vanno sviluppate pratiche di formazione e apprendimento permanente rivolte a competenze specifiche, richieste o potenzialmente richieste sul mercato del lavoro</li> <li>– Le misure specifiche indirizzate ai giovani potrebbero comprendere programmi volti a innalzare il livello di istruzione e a migliorare le qualifiche tramite una formazione mirata. Le misure di reintegrazione per i disoccupati di lunga durata con esperienza lavorativa possono includere l'introduzione di un collegamento efficace tra prestazioni sociali, da un lato, e partecipazione alla formazione e all'occupazione sovvenzionata, dall'altro. Potrebbero essere esaminati anche programmi che facciano leva sulla responsabilità sociale delle imprese.</li> <li>– Individuare il corretto punto di equilibrio tra misure attive e misure passive</li> <li>– Migliorare l'efficacia dei trasferimenti sociali per garantire un tenore di vita adeguato ai beneficiari</li> </ul>	<p>“migliorare l'efficienza del servizio pubblico di collocamento sviluppando un sistema di monitoraggio delle prestazioni e indirizzando meglio le azioni a favore dei soggetti più vulnerabili, ad esempio i lavoratori meno qualificati e più anziani, i disoccupati di lunga durata e i Rom”</p> <p>“ampliare il campo di applicazione e l'efficacia delle politiche attive del mercato del lavoro per adattare ai profili delle persone in cerca di lavoro e coinvolgere anche i giovani non registrati presso i servizi per l'impiego che non lavorano, non studiano e non frequentano corsi di formazione, in linea con gli obiettivi relativi all'istituzione di una garanzia per i giovani”</p> <p>“al fine di ridurre la povertà, migliorare ulteriormente l'accessibilità e l'efficacia dei trasferimenti e dei servizi sociali per bambini e anziani”</p>
<p><b>2015</b></p> <p>"Sintesi"</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Deboli politiche del mercato del lavoro possono ancora escludere i lavoratori dal mercato del lavoro per motivi economici</li> <li>– La mancanza di pratiche di formazione e istruzione mirate di politiche attive del mercato del lavoro può ostacolare la partecipazione al mercato del lavoro e l'occupabilità della forza lavoro</li> </ul> <p>"Esame approfondito"</p> <p>Migliorare l'occupabilità dei giovani che non hanno un lavoro né seguono un percorso scolastico o formativo (NEET) rimane una sfida importante.</p>	<p>“sviluppare un approccio integrato per i gruppi che si trovano ai margini del mercato del lavoro, in particolare per i lavoratori anziani e i giovani disoccupati e al di fuori di ogni ciclo di istruzione e formazione”</p>

Fonte: Corte dei conti europea.

43. Infine, la mancanza di giustificazione o collegamento tra esame approfondito e raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici, a partire dal 2016, non è coerente con quanto asserito dalla Commissione nella comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Banca centrale europea

dell'ottobre 2015. Per migliorare la trasparenza e il monitoraggio nell'ambito della procedura per gli squilibri macroeconomici, la Commissione ha dichiarato che “[...] motiverà inoltre esplicitamente le decisioni adottate, comprese quelle relative alle raccomandazioni specifiche per paese collegate alla procedura per gli squilibri macroeconomici [...]” e “intende [...] spiegare meglio il nesso tra la natura degli squilibri e il modo in cui vengono trattati nelle raccomandazioni specifiche per paese”<sup>18</sup>.

*Non è stimato in maniera sistematica l'impatto delle raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici sugli squilibri*

44. La Commissione solitamente non fornisce stime ex ante o ex post dell'impatto economico delle raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici sugli squilibri. Ciò è comprensibile solo laddove vi siano difficoltà intrinseche nel quantificare alcuni impatti in modo credibile, a causa della natura delle misure d'intervento raccomandate (per esempio, esame della qualità degli attivi o prove di stress nel settore bancario, migliore coordinamento ed efficienza dei servizi pubblici) o del fatto che eventuali impatti si esplicheranno nel lungo periodo (riforme dell'istruzione e del mercato del lavoro).

---

<sup>18</sup> COM(2015) 600 *final* del 21 ottobre 2015 “Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Banca centrale europea sulle tappe verso il completamento dell'Unione economica e monetaria”, pag. 9.

---

45. Le poche eccezioni sono riferimenti a studi esterni che valutano gli effetti delle riforme strutturali sul prodotto interno lordo (PIL)<sup>19 20</sup> e una ricerca condotta una tantum nei documenti di lavoro dei servizi della Commissione in merito ai programmi nazionali di riforma degli Stati membri per il 2014<sup>21</sup>. Una stima dell’impatto economico sugli squilibri indicherebbe in maniera più precisa quali siano le raccomandazioni più rilevanti e che hanno maggiori probabilità di risultare efficaci.

46. Inoltre, alcune raccomandazioni possono compensare l’impatto di altre e in questo caso può essere possibile fornire una stima ragionevole. È il caso delle raccomandazioni di bilancio e di altre raccomandazioni specifiche per paese con un impatto sulle finanze pubbliche. Per esempio, la raccomandazione specifica per paese n. 1/2013 relativa alla procedura per gli squilibri macroeconomici e rivolta alla Spagna, Stato membro sottoposto alla PDE, riguardava il conseguimento dell’aggiustamento di bilancio raccomandato dal Consiglio per correggere il disavanzo eccessivo del paese. Contemporaneamente, la raccomandazione specifica per paese n. 4/2013 relativa alla procedura per gli squilibri macroeconomici affrontava l’esigenza di potenziare e modernizzare i servizi pubblici a favore dell’impiego per garantire un’efficace assistenza personalizzata ai disoccupati. La Commissione non ha stimato se il costo per l’assunzione del personale necessario a fornire

---

<sup>19</sup> La relazione per paese 2015 riguardante la Spagna (pag. 59) osserva che, in presenza di effetti di propagazione relativamente alti, l’effetto di moderazione dei prezzi, tramite la compressione dei margini di profitto, di una riforma che incoraggi la concorrenza nei servizi professionali andrà probabilmente a vantaggio del resto dell’economia e cita uno studio della Commissione (“The Economic Impact of Professional Services Liberalisation”, *European Economy Economic Papers* 533, settembre 2014) sugli effetti delle barriere normative in quattro professioni nell’UE dal 2008 al 2011.

<sup>20</sup> Nel primo documento *Review of progress on policy measures relevant for the correction of macroeconomic imbalances* rivolto alla Francia nel 2014, la Commissione cita i risultati di uno studio del 2014, condotto dall’OCSE sugli effetti delle riforme intraprese e annunciate dal governo francese a partire dal 2012.

<sup>21</sup> La Commissione ha utilizzato un modello macroeconomico (Quest) per stimare come le riforme strutturali adottate in un determinato Stato membro inciderebbero sulla crescita se lo Stato membro riducesse il divario rispetto alla media dei tre paesi dell’UE che hanno fatto registrare le prestazioni migliori negli indicatori economici principali.

---

sostegno personalizzato a più di sei milioni di persone in cerca di lavoro fosse coerente con i vincoli di bilancio che essa stessa aveva richiesto nella prima raccomandazione.

*Non c'è coerenza con le raccomandazioni formulate per la zona euro*

47. Dal 2012 la Commissione propone anche raccomandazioni all'intera zona euro. Dopo l'adozione da parte del Consiglio, queste vengono inviate all'Eurogruppo dei ministri delle Finanze; di conseguenza, nessun organo dell'UE è formalmente responsabile della loro attuazione.

48. Presso la Commissione non vige alcun sistema per garantire la coerenza tra le raccomandazioni per la zona euro e le raccomandazioni specifiche per paese rivolte agli Stati membri della zona euro.

49. Un esempio di tale problema è offerto dalle raccomandazioni della Commissione sull'orientamento della politica di bilancio nella zona euro<sup>22</sup>. Quando alla politica monetaria risulta difficile ridurre i tassi d'interesse, per garantire una crescita sostenibile della domanda aggregata diventa importante la gestione dell'orientamento della politica di bilancio. Tuttavia, influire sull'orientamento della politica di bilancio di uno Stato membro che rispetti i criteri di stabilità esula dalla sfera del PSC. La procedura per gli squilibri macroeconomici offre quindi un quadro entro il quale formulare raccomandazioni di bilancio pertinenti per l'intera zona euro.

50. Nel novembre 2016 la Commissione ha raccomandato un orientamento positivo della politica di bilancio per stimolare la ripresa a sostegno della politica monetaria della BCE<sup>23</sup>. Tale raccomandazione non era coerente con i requisiti di bilancio fissati nelle raccomandazioni specifiche per paese rivolte circa sei mesi prima agli Stati membri della

---

<sup>22</sup> L'orientamento della politica di bilancio è una stima dell'impulso volontario innescato dalla politica di bilancio.

<sup>23</sup> COM(2016) 727 del 6 novembre 2016.

---

zona euro, che comportavano un orientamento della politica di bilancio moderatamente restrittivo per l'intera zona euro nel 2017 e nel 2018. Dal momento che, nell'arco dei sei mesi, le prospettive di crescita del PIL non erano peggiorate, non vi era alcun motivo per tale incoerenza. Non esiste alcun meccanismo efficace per allentare le tensioni che potrebbero sorgere tra quanto auspicabile in termini di bilancio per la zona euro e l'insieme delle raccomandazioni specifiche per paese relative ai conti pubblici rivolte agli Stati membri.

*Il calendario per l'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici è molto difficile da rispettare*

51. La Commissione ha dichiarato di attendersi che le raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici vengano attuate nell'arco di 12-18 mesi. Si tratta di una previsione spesso troppo ottimistica, che falsifica le statistiche di attuazione. Molte di queste raccomandazioni sono complesse ed esigono risposta da un gran numero di parti interessate. Numerose raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici vengono ripetute di anno in anno e quindi registrate come non attuate. La prassi della Commissione contrasta con quella dell'FMI e dell'OCSE, che strutturano invece la propria consulenza strategica su linee più tematiche. A tale proposito, cfr. **paragrafo 78**.

52. Questa difficoltà è stata in parte confermata dalle risposte alla domanda del sondaggio presso il CPE: "Le raccomandazioni specifiche per paese rivolte al Suo Stato membro sono realistiche?". Circa il 53 % degli intervistati le considera "realistiche", il 26 % "parzialmente non realistiche" e l'11 % "per nulla realistiche" (cfr. **grafico j nell'allegato VI**). Il principale motivo per cui le raccomandazioni specifiche per paese vengono definite non realistiche è il calendario per l'attuazione, estremamente arduo da rispettare.

***La classificazione degli squilibri manca di trasparenza e la procedura per gli squilibri eccessivi non è mai stata attivata***

53. La presente sezione esamina la logica e il processo alla base della valutazione, da parte della Commissione, della gravità degli squilibri.

---

### Il sistema delle categorie è stato generalmente complesso e soggetto a modifiche

54. Stando al regolamento PSM, si sarebbe dovuto valutare se gli Stati membri presentassero o meno squilibri e se gli eventuali squilibri fossero eccessivi.

55. Tuttavia, nel 2012 la Commissione ha introdotto cinque categorie, aumentate a sei nel 2013. Nel 2014 è stato utilizzato un insieme differente di sei categorie. Le categorie si differenziavano in base alla gravità degli squilibri e al grado di monitoraggio richiesto. Nel 2016, infine, le categorie sono state ridotte ad appena quattro (cfr. **tabella 3**). La maggior parte delle parti interessate interpellate dalla Corte apprezzava tale riduzione, sostenendo che la procedura ne risultava semplificata.

**Tabella 3 – Evoluzione delle categorie degli squilibri, 2012-2017**

2012	2013	2014	2015	2016	2017		
Nessuno squilibrio	Nessuno squilibrio	Nessuno squilibrio DK, LU, MT		Nessuno squilibrio AT, BE, EE, HU, RO, UK	FI		
Squilibri che non sono eccessivi ma che vanno corretti BE, BG, DK, FI, SE, UK	Squilibri da monitorare e che richiedono un'azione d'intervento BE, BG, DK, FI, MT, NL, SE, UK	Squilibri che richiedono monitoraggio e azione d'intervento BE, BG, DE, FI, NL, SE, UK	BE, FI, NL, RO, SE, UK	Squilibri			
Squilibri gravi, che non sono eccessivi ma che vanno corretti FR, HU, IT, SI	Squilibri che richiedono monitoraggio e azione d'intervento risoluta FR, HU, IT	Squilibri che richiedono monitoraggio e azione d'intervento risoluta HU	DE, HU				
Squilibri molto gravi, che non sono eccessivi ma che vanno corretti urgentemente CY, ES		Squilibri che richiedono un monitoraggio specifico e un'azione d'intervento risoluta ES, FR, IE	ES, IE, SI			DE, ES, FI, IE, NL, SE, SI	DE, ES, IE, NL, SE, SI
	Squilibri eccessivi che richiedono un'azione d'intervento decisa e prolungata (monitoraggio specifico) ES	Squilibri eccessivi che richiedono un monitoraggio specifico e un'azione d'intervento risoluta				Squilibri eccessivi	
	Squilibri eccessivi che richiedono un'azione d'intervento urgente (monitoraggio specifico) SI			HR, IT, SI	BG, FR, HR, IT, PT		
Procedura per gli squilibri eccessivi	Procedura per gli squilibri eccessivi	Squilibri eccessivi che richiedono un'azione d'intervento risoluta e l'attivazione della procedura per gli squilibri eccessivi		Squilibri eccessivi con piano d'azione correttivo (procedura per gli squilibri eccessivi)			

Fonte: Corte dei conti europea.

56. Dal 2013 le diverse classificazioni hanno in comune la presenza di una categoria per la quale sono individuati squilibri eccessivi, anche se la Commissione non ha mai proposto l'attivazione di una procedura per gli squilibri eccessivi in tali casi. Questa possibilità non è esplicitamente prevista dal regolamento PSM (cfr. **riquadro 3**). Dalla documentazione della Commissione non risulta chiaro da dove sia scaturita la prassi di individuare squilibri eccessivi senza raccomandare l'attivazione di una procedura per gli squilibri eccessivi e sembra che sia stata decisa a livello politico. Finora la Commissione ha sempre evitato di raccomandare l'attivazione della procedura per gli squilibri eccessivi senza una chiara logica sottostante (cfr. **paragrafo 63**).

**Riquadro 3 – Quando dovrebbe essere attivata la procedura per gli squilibri eccessivi?**

L'articolo 2 del regolamento PSM definisce solo le espressioni "squilibri" e "squilibri eccessivi".

Per quanto riguarda l'avvio della procedura per gli squilibri eccessivi, all'articolo 7, paragrafo 1, si legge: "Qualora, sulla base dell'esame approfondito di cui all'articolo 5, la Commissione ritenga che uno Stato membro presenti squilibri eccessivi, essa ne informa di conseguenza il Parlamento europeo, il Consiglio e l'Eurogruppo". L'articolo 7, paragrafo 2, aggiunge che il Consiglio "può" attivare la procedura, indicando che tale decisione è soggetta alla discrezione del Consiglio.

La Commissione ritiene, tuttavia, di godere di un potere discrezionale per decidere se raccomandare o meno la procedura per gli squilibri eccessivi, anche qualora giudichi che uno Stato membro presenta squilibri eccessivi. Tale interpretazione si baserebbe sull'articolo 121, paragrafo 4, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in cui si legge quanto segue:

"Qualora si accerti, secondo la procedura prevista al paragrafo 3, che le politiche economiche di uno Stato membro non sono coerenti con gli indirizzi di massima di cui al paragrafo 2 o rischiano di compromettere il buon funzionamento dell'Unione economica e monetaria, la Commissione può rivolgere un avvertimento allo Stato membro in questione".

**Non risulta sempre chiaro il nesso tra l'analisi e la categoria di squilibri**

57. Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento PSM, l'esame approfondito dovrebbe "consiste[re], fra l'altro, nel valutare se lo Stato membro [...] presenti squilibri e se questi possano costituire squilibri eccessivi". Ciò significa che la Commissione deve indicare un chiaro nesso tra l'analisi economica e la categoria di squilibri scelta.

58. Nella pratica, gli esami approfonditi non contengono alcuna conclusione sulla classificazione degli squilibri per gli Stati membri. Tale conclusione è invece contenuta nella comunicazione della Commissione che accompagna gli esami approfonditi. La Corte ha rilevato, inoltre, che le conclusioni raccomandate per gli squilibri non sono sempre chiaramente basate sull'analisi compiuta nell'esame approfondito corrispondente. Ad esempio:

- a) nel 2015, a seguito di una raccomandazione della DG ECFIN, lo status della Bulgaria è stato spostato verso l'alto di tre livelli, da "squilibri che richiedono monitoraggio e azione d'intervento", a "squilibri eccessivi che richiedono un monitoraggio specifico e un'azione d'intervento risoluta". Tale decisione si è fondata, in larga parte, sul fallimento di un'unica banca nel 2014 e sui timori della Commissione per la stabilità finanziaria che ne sono discesi. Tale classificazione è stata mantenuta nel 2016, nonostante l'esame approfondito di quell'anno indicasse che nessuno dei rischi finanziari rilevati nel 2015 si era concretizzato;
  - b) nel 2015, a seguito della raccomandazione della DG ECFIN di inasprire la procedura, la Francia è stata innalzata di un livello, a "squilibri eccessivi che richiedono un monitoraggio specifico e un'azione d'intervento risoluta". A parere della Corte, tuttavia, l'esame approfondito non aveva rilevato variazioni *significantive* dei fattori alla base della valutazione rispetto all'anno precedente. Al contempo, sebbene la Francia fosse anche sottoposta alla PDE (il braccio correttivo del PSC), questa non è stata inasprita benché il termine "eccessivo" figurasse nell'esame approfondito solo in relazione ai disavanzi di bilancio;
  - c) nel 2016 l'esame approfondito per il Regno Unito (sottoposto alla PDE dal 2008) ha concluso che non esistevano squilibri e la relazione sul meccanismo d'allerta del 2017 per questo paese non ha neppure richiesto un esame approfondito. Questo nonostante l'esame approfondito del 2016 indicasse un disavanzo delle partite correnti persistentemente cospicuo (il più elevato dell'UE in quell'anno) e il costante incremento, dal 2013, dei prezzi immobiliari da livelli già alti.
-

59. La situazione si è aggravata nel 2017, quando gli esami approfonditi veri e propri sono stati sostituiti da “sintesi” nelle relazioni per paese (cfr. **paragrafo 69**).

60. La tempistica della pubblicazione induce a ritenere che i compiti dell’analisi e della classificazione siano separati anche dal punto di vista funzionale. Nel 2012, 2014 e 2017 gli esami approfonditi e la comunicazione che annunciava la classificazione sono stati pubblicati il medesimo giorno, mentre nel 2013 e nel 2016 gli esami approfonditi sono stati pubblicati per primi e la classifica degli squilibri è stata pubblicata due settimane più tardi. Nel 2015 la classifica degli squilibri è stata pubblicata un giorno prima degli esami approfonditi.

### **Nelle fasi avanzate, il processo è di natura politica anziché tecnica**

61. Attualmente la Commissione prevede un processo a più fasi per classificare gli squilibri. In primo luogo, i servizi della Commissione inviano un parere scritto al commissario responsabile per gli affari economici e finanziari sulla classificazione di ciascuno Stato membro sottoposto a esame approfondito. La Corte ha riscontrato che queste indicazioni offrono un chiaro parere tecnico e sono coerenti fra i vari paesi e nel tempo.

62. Una volta che il gabinetto del commissario e, dal 2014, quello del vicepresidente responsabile per l’euro e il dialogo sociale (congiuntamente responsabili della procedura per gli squilibri macroeconomici) hanno preso in esame tale parere, un progetto di comunicazione viene sottoposto per l’adozione al vaglio dei gabinetti di tutti i commissari e, infine, del collegio stesso dei commissari.

63. Tra il 2012 e il 2016 è stato indicato che alcuni Stati membri presentavano squilibri eccessivi in 16 occasioni. Tuttavia, il collegio non ha mai inviato al Consiglio una proposta di procedura per gli squilibri eccessivi. Nel corso dell’audit della Corte, la Commissione ha fornito scarsi elementi probatori per spiegare i motivi per cui il collegio non ha proposto detta procedura.

64. Il fatto che, sistematicamente, non sia stata attivata la procedura per gli squilibri eccessivi ha ridotto la credibilità e l’efficacia della PSM. Questa opinione è condivisa da varie parti interessate, a parere delle quali la mancata attivazione ha compromesso la procedura sia per quanto concerne la propria capacità di sanare gli squilibri sia in termini di deterrente.

---

Anche la relazione dei cinque presidenti<sup>24</sup> invita al pieno utilizzo della procedura per gli squilibri macroeconomici, compresa l'attivazione della procedura per gli squilibri eccessivi. La BCE, inoltre, ha dichiarato che "il pieno ed efficace utilizzo di tutti gli strumenti disponibili nell'ambito della PSM, incluso il braccio correttivo, è necessario", ribadendo questo messaggio in più occasioni<sup>25</sup>.

65. Stando ad altre parti interessate, anche il ricorso alla procedura per gli squilibri eccessivi in circostanze che non sono state chiaramente definite potrebbe comprometterne la credibilità; essa dovrebbe essere riservata solo a casi di assoluta evidenza.

66. Il regolamento PSM conferisce alla Commissione la piena responsabilità di classificare gli squilibri. La Corte ha, però, rilevato diverse carenze nel modo in cui tale compito viene espletato:

- a) in primo luogo, non sono stati esibiti elementi probatori attestanti il fatto che il collegio e i gabinetti sono dotati di una procedura formale per esaminare il parere della DG ECFIN e documentare i rispettivi scambi di opinioni;
- b) in secondo luogo, prima del 2017 il progetto di comunicazione sugli squilibri veniva inviato al collegio molto tardi, in violazione delle norme interne della Commissione che dovrebbero garantire al collegio la possibilità di adottare le proprie decisioni dopo matura riflessione;

---

<sup>24</sup> "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, giugno 2015, pag. 9: il "braccio correttivo [della PSM] dovrebbe essere utilizzato con incisività. Dovrebbe essere avviata appena vengono individuati squilibri eccessivi e dovrebbe essere utilizzata per monitorare l'attuazione delle riforme".

<sup>25</sup> BCE, *Bollettino economico*, numero 2, marzo 2017, riquadro 7, pag. 64. Per altre dichiarazioni, cfr. *Bollettino economico*, numero 2, marzo 2015, riquadro 5, pag. 53 e *Bollettino economico*, numero 2, marzo 2016, riquadro 8, pag. 62.

---

- c) in terzo luogo, attualmente non esistono chiari orientamenti scritti che precisino le circostanze in cui la Commissione potrebbe decidere di proporre l'attivazione della procedura per gli squilibri eccessivi.

***L'importanza degli esami approfonditi è notevolmente diminuita nel tempo. La qualità analitica rimane soddisfacente, ma alcuni aspetti fondamentali di tali esami vanno migliorati***

67. La presente sezione esamina come sia evoluta la presentazione degli esami approfonditi, nonché la qualità degli strumenti analitici e dell'analisi economica di cui si avvale la Commissione per individuare e valutare gli squilibri.

**L'importanza degli esami approfonditi è notevolmente diminuita nel tempo**

68. Il confine tra gli esami approfonditi e le relazioni annuali per paese è diventato sempre meno netto. La Commissione ha cercato di "razionalizzare" la propria analisi e le indicazioni strategiche rivolte agli Stati membri nell'ampio quadro di coordinamento delle politiche del semestre europeo. L'integrazione degli esami approfonditi nelle relazioni per paese, tuttavia, ha ridotto l'attenzione alla procedura per gli squilibri macroeconomici e al suo obiettivo distinto di rilevare e prevenire gli squilibri.

69. Per i primi tre anni l'esame approfondito costituiva un documento indipendente, sostanzialmente elaborato dalla DG ECFIN con contributi della DG EMPL e di altre direzioni generali. Nel 2015 è stato trasformato nella sezione 2 della relazione per paese, la cui parte restante è dedicata all'esito di un'analisi (precedentemente inclusa in un documento di lavoro dei servizi della Commissione ora non più pubblicato) che valuta il programma nazionale di riforma dei vari Stati membri nel contesto del semestre europeo. A seguito della fusione dei documenti, è stata soppressa la sezione intitolata "Sfide politiche" dell'esame approfondito, che consisteva in una sintesi dei principali problemi macroeconomici e delle possibili soluzioni. Inoltre, i titoli utilizzati nelle relazioni per paese sono ora standardizzati e quindi non riflettono la gravità degli squilibri che si riscontrano nello Stato membro interessato.

---

70. Nel 2016 la scomparsa della sezione intitolata “Sfide politiche” è stata parzialmente compensata dall’inserimento di una “Matrice di valutazione della procedura per gli squilibri macroeconomici”, un’utile tabella che sintetizza le principali conclusioni dell’esame approfondito. La tabella non fornisce però indicazioni sulle eventuali misure per fronteggiare le sfide rilevate dall’esame approfondito.

71. Il formato delle relazioni per paese è stato nuovamente modificato nel 2017: oltre a renderle complessivamente più brevi, la Commissione ha limitato l’esame approfondito alla matrice di valutazione della procedura per gli squilibri macroeconomici e a una breve nota sulle conclusioni principali (sezione 3). I dettagli su tutte le questioni di maggior rilievo che interessano lo Stato membro, compresi gli squilibri macroeconomici, sono reperibili, suddivisi per tema, nella sezione 4 “Priorità di riforma”. Gli argomenti pertinenti ai fini della procedura per gli squilibri macroeconomici e che concorrono alla sintesi riportata nella sezione 3 sono contrassegnati da un asterisco nel titolo.

72. Queste modifiche del formato sono state indotte dal segretariato generale della Commissione, la cui importanza nel processo è aumentata nel tempo. Il segretariato generale dirige ora anche la produzione delle relazioni per paese mediante gruppi di lavoro nazionali organizzati in tutti i servizi della Commissione. La DG EMPL fornisce attualmente una quota maggiore dei contributi analitici<sup>26</sup>, in particolare per quanto riguarda l’occupazione e gli sviluppi sociali, mentre il ruolo della DG ECFIN nell’elaborazione dell’esame approfondito e/o della relazione per paese è divenuto meno importante. Le parti interessate sostengono che questi sviluppi hanno ridotto la visibilità della procedura per gli squilibri macroeconomici.

73. Da quando i documenti sono stati fusi assieme, la comunicazione sugli esami approfonditi è stata sostituita da una comunicazione di gran lunga più ampia sulle relazioni per paese. Per risolvere questo problema, nel giugno 2015 la DG ECFIN ha pubblicato un

---

<sup>26</sup> *The Macroeconomic Imbalance Procedure – Rationale, Process, Application: a Compendium*, riquadro 3.1, pag. 34.

---

quadro d'insieme delle conclusioni degli esami approfonditi per quell'anno<sup>27</sup>, onde mettere in evidenza gli andamenti comuni ai vari paesi e connessi al mutare del panorama economico. Tuttavia, nessun quadro d'insieme analogo è stato pubblicato nel 2016 né, finora, nel 2017.

74. L'analisi degli squilibri macroeconomici rientra ora nell'analisi globale dei problemi strutturali di uno Stato membro. Gli squilibri, pertanto, hanno perso l'importanza che avevano quando l'esame approfondito era un documento separato. Risulta pertanto difficile distinguere gli aspetti di breve termine (squilibri) da quelli di lungo periodo (crescita).

75. In sostanza, gli sforzi compiuti per "razionalizzare" il semestre europeo hanno ridotto la visibilità della procedura per gli squilibri macroeconomici. Una comunicazione efficace è, tuttavia, cruciale perché i cittadini comprendano la procedura e le sfide che gli squilibri macroeconomici pongono agli Stati membri. Una maggiore comunicazione è altresì essenziale per migliorare il senso di titolarità nazionale della procedura per gli squilibri macroeconomici. Questo punto di vista è stato ripetutamente sottolineato dalle parti interessate nel corso delle visite informative della Corte.

**Nonostante il livello soddisfacente dell'analisi, alcuni aspetti degli esami approfonditi vanno migliorati**

76. Nel novembre 2016, cinque anni dopo l'introduzione della procedura per gli squilibri macroeconomici, la DG ECFIN ha pubblicato un documento intitolato *The Macroeconomic Imbalance Procedure – Rationale, Process, Application: a Compendium*, che si rifà ampiamente alla documentazione analitica presentata ai comitati del Consiglio o già pubblicata sotto varie forme. Il consolidamento dell'intero quadro di riferimento in questa pubblicazione, benché tardivo, è apprezzabile, in quanto ha consentito agli Stati membri e

---

<sup>27</sup> *Occasional Paper 228, "Macroeconomic Imbalances – Main findings of the in-depth reviews 2015"*.

---

alle altre parti interessate di comprendere la procedura per gli squilibri macroeconomici e, in particolare, la logica di talune decisioni.

77. Il *Compendium* descrive alcuni strumenti analitici utilizzati dalla DG ECFIN per valutare gli squilibri macroeconomici. Potrebbe, però, essere migliorato inserendo informazioni sugli strumenti utilizzati dalla Commissione in altre analisi ricorrenti, come quelle riguardanti la stabilità del sistema bancario, gli andamenti nel mercato del lavoro pertinenti ai fini della procedura per gli squilibri macroeconomici e la qualità delle politiche per il mercato del lavoro.

78. Il livello medio di analisi degli esami approfonditi è generalmente soddisfacente, secondo le parti interessate e gli esperti consultati dalla Corte. La Commissione tiene conto di tutte le circostanze specifiche di ogni paese e di altre informazioni pertinenti fornite dagli Stati membri. Alcuni Stati membri hanno ravvisato l'esigenza di migliorare la condivisione delle informazioni e, recentemente, la Commissione si è adoperata in tal senso.

79. Il sondaggio effettuato dalla Corte presso il CPE ha confermato tali conclusioni. La vasta maggioranza degli intervistati (89 %) definisce "buona" la qualità dell'esame approfondito del proprio Stato membro, mentre l'11 % la qualifica "media". Nessuno descrive la qualità come "molto buona", "scarsa" o "molto scarsa" (cfr. **grafico d nell'allegato VI**). Rispetto a relazioni analoghe redatte da istituzioni comparabili, il 68 % dei membri del CPE non ha riscontrato "nessuna differenza", il 26 % ha affermato che gli esami approfonditi sono migliori e il 5 % li ha definiti peggiori (cfr. **grafico u nell'allegato VI**). Secondo tutti gli intervistati, gli esami approfonditi tenevano conto delle pertinenti informazioni specifiche di ogni paese (per il 53 % "in larga misura" e per il 47 % "in una certa misura", cfr. **grafico e nell'allegato VI**).

80. Rispetto alle relazioni di altre organizzazioni internazionali (FMI, OCSE) che hanno adottato un approccio "tematico", gli esami approfonditi spesso insistono sugli stessi problemi anno dopo anno. Pur ammettendo che alcuni squilibri siano persistenti e non si possano ignorare, spesso ne discendono un'analisi ripetitiva, dallo scarso valore aggiunto, e un messaggio che rimane sostanzialmente identico da un anno all'altro.

---

81. Il regolamento PSM impone alla Commissione di considerare “le profonde interazioni commerciali e finanziarie tra gli Stati membri e le ricadute delle politiche economiche nazionali”<sup>28</sup>. Per soddisfare tali impegni la Commissione ha elaborato una serie di strumenti economici<sup>29</sup>.
82. Tuttavia, l’analisi degli effetti di propagazione<sup>30</sup> è spesso inadeguata. Nei quattro Stati membri selezionati essa è stata applicata con una certa disomogeneità. Per esempio, fino al 2014 il contagio<sup>31</sup> dei titoli sovrani in Slovenia (un effetto di propagazione dall’esterno) ha ricevuto solo scarsa attenzione. In Bulgaria, le condizioni generali del mercato sono state trascurate, in quanto si trattava di un piccolo Stato membro al di fuori della zona euro. Ignorando gli effetti di propagazione, la Commissione tende a concentrarsi in maniera eccessiva sugli sviluppi intrinseci di uno Stato membro.
83. Dal 2015 vige la convenzione di menzionare gli effetti di propagazione verso l’esterno negli esami approfonditi dei cinque maggiori Stati membri della zona euro, il che rappresenta uno sviluppo positivo.
84. Gli effetti di propagazione verso l’interno sono stati citati in tutti gli esami approfonditi del campione per tutti gli anni, ma con approfondimenti e coperture variabili. Per esempio il

---

<sup>28</sup> Articolo 5, paragrafo 2, del regolamento PSM.

<sup>29</sup> La Commissione ha elaborato una serie di tecniche di valutazione economica pertinenti, come valutazioni dei flussi finanziari e degli sviluppi salariali transnazionali.

<sup>30</sup> Si ha un effetto di propagazione quando una dinamica in uno Stato membro va a incidere sull’economia di altri Stati membri (uno o più). Per “effetto di propagazione verso l’interno” si intende l’influenza esercitata su un determinato Stato membro da altri Stati membri (uno o più). Per “effetto di propagazione verso l’esterno” si intende l’influenza esercitata da un determinato Stato membro su altri Stati membri (uno o più).

<sup>31</sup> Il contagio dei titoli sovrani si verifica quando le variazioni negative degli oneri finanziari di un paese evolvono in modo correlato rispetto a quelle di un altro paese.

---

contagio dei titoli sovrani non è stato esaminato in maniera sufficientemente dettagliata neppure nel 2012 e nel 2013, quando i relativi differenziali<sup>32</sup> erano particolarmente alti.

85. Per concludere in merito agli effetti di propagazione, si rileva che gli strumenti analitici utilizzati non fanno parte in modo coerente dell'analisi per paese. Vi sono stati, tuttavia, alcuni miglioramenti, in particolare grazie alla pubblicazione, dal 2016 in poi, della matrice di valutazione della procedura per gli squilibri macroeconomici.

86. In generale, gli esami approfonditi non valutano gli effetti della politica di bilancio sugli squilibri esterni. L'unico Stato membro cui finora è stata dedicata una valutazione complessiva è la Germania, che vanta un notevole avanzo delle partite correnti. Tuttavia, non è stata svolta alcuna analisi corrispondente per i paesi con un disavanzo strutturale delle partite correnti, con una posizione patrimoniale netta sull'estero fortemente negativa oppure con problemi di competitività (cfr. **riquadro 4**). In termini di bilancio, gli esami approfonditi si limitano essenzialmente a una breve analisi degli andamenti del debito pubblico.

#### **Riquadro 4 – Squilibri esterni e politica di bilancio**

La Commissione ha effettuato una minuziosa analisi degli avanzi delle partite correnti della Germania negli esami approfonditi del 2015 e del 2016 e ha concluso che il paese dovrebbe sfruttare il proprio margine di bilancio (ossia la capacità di aumentare la spesa senza violare i criteri del PSC) per rafforzare la domanda interna e incrementare gli investimenti pubblici. Nel 2016 il Consiglio ha stemperato la proposta della Commissione, sopprimendo la parte della raccomandazione che riguardava il margine di bilancio.

---

<sup>32</sup> Il differenziale (*spread*) sui titoli sovrani è la differenza in punti percentuali tra gli oneri finanziari di un paese e un parametro di riferimento. Nella zona euro tale parametro è solitamente il tasso debitore dello Stato tedesco.

---

Nel 2017 la sezione dedicata all'esame approfondito nella relazione per paese sulla Germania conteneva anche un'analisi<sup>33</sup> degli effetti di propagazione positivi che una politica di bilancio espansiva eserciterebbe sulla zona euro. La Commissione ha esortato ancora una volta la Germania a utilizzare strumenti di bilancio sia per riequilibrare le proprie partite correnti sia per aiutare altri paesi a riequilibrare il proprio disavanzo esterno. Il riferimento all'impatto delle politiche di bilancio sulla competitività e sugli squilibri esterni ha costituito un importante sviluppo.

Nonostante quanto appena indicato, la Commissione non ha analizzato il nesso tra politica di bilancio e debolezza dei saldi con l'estero in altri Stati membri di rilevanza sistemica (in particolare Spagna e Francia) né ha raccomandato loro di rendere più rigorosa la propria politica di bilancio per riequilibrare i conti con l'estero.

Nell'esame approfondito del 2015 per la Spagna, il miglioramento della voce globale delle partite correnti è stato giudicato permanente. L'analisi ha tuttavia trascurato importanti componenti cicliche, come il deprezzamento dell'euro, le misure della BCE che avevano contribuito ad abbassare i tassi d'interesse sul debito estero e i minori costi delle importazioni dovuti al forte calo dei prezzi del petrolio. Nell'esame approfondito del 2016 la Commissione, in virtù del miglioramento della voce globale del saldo con l'estero, ha evitato di trattare l'evoluzione strutturale delle partite correnti. È stato ripetutamente segnalato il problema della posizione patrimoniale netta sull'estero fortemente negativa, ma non è stato creato alcun collegamento con la politica di bilancio della Spagna, già espansiva nonostante la crescita avesse ripreso di recente un ritmo più sostenuto del tasso di crescita del prodotto potenziale.

Nell'esame approfondito del 2017 per la Francia, la Commissione ha rilevato carenze in termini di competitività e una riduzione della quota di mercato delle esportazioni verso importanti partner commerciali, ma non ha analizzato la possibilità di ricorrere alla politica di bilancio per promuovere il riequilibrio dei conti con l'estero e spostare risorse verso il settore dei beni commerciabili.

87. Nei casi della Slovenia e della Bulgaria, la Corte ha riscontrato debolezze nell'analisi degli squilibri e nelle conseguenti raccomandazioni strategiche (cfr. **riquadro 5**).

---

<sup>33</sup> SWD(2017) 71 *final*, Country report – Germany 2017 – including an in-depth review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances, riquadro 3.1, pag. 18.

### **Riquadro 5 – Esempi di debolezze nelle analisi**

➤ In tema di riforma del mercato del lavoro, l'esame approfondito del 2013 per la Slovenia ha avvertito che l'aumento del salario minimo avrebbe avuto un forte impatto negativo sull'occupazione, ritardandone probabilmente la ripresa, accrescendo la pressione sui salari una volta avviata la ripresa della crescita economica ed esponendo pertanto il paese al rischio di un'ulteriore perdita di competitività. Nella comunicazione del 2013 in cui veniva annunciata la classificazione, l'aumento del salario minimo è stato addotto come uno dei motivi del declassamento, in termini di procedura per gli squilibri macroeconomici, della Slovenia, passata a "squilibri eccessivi".

Diversi elementi fattuali suggeriscono che la Commissione dovrebbe essere più cauta nella propria valutazione:

- l'entità dell'impatto si basava su un documento<sup>34</sup> che, sulla base di dati del 2008, stimava soltanto l'elasticità costante della domanda di manodopera. Altre ricerche<sup>35</sup> disponibili nello stesso periodo suggerivano che l'impatto di un aumento del salario minimo sarebbe stato di gran lunga inferiore.
- La Commissione non ha considerato la disaggregazione per settore dei lavoratori dipendenti che avrebbero beneficiato del salario minimo per comprendere l'impatto sull'occupazione e sulla competitività globale.
- La valutazione d'impatto per la Slovenia era estremamente diversa da quella di altri Stati membri comparabili che registravano maggiori incrementi del salario minimo, una più elevata percentuale di lavoratori interessati e un analogo rapporto tra salario minimo e salario medio (come ad esempio la Bulgaria).

---

<sup>34</sup> IMAD, *Working Paper* n. 3/2010, "Estimation of the Impact of the Minimum Wage Rise in Slovenia".

<sup>35</sup> Relazione sulla stabilità dei prezzi della Banca di Slovenia, aprile 2010, riquadro 2.2.

---

Alla fine, le fosche previsioni per l'occupazione in Slovenia non si sono concretizzate, inducendo l'OCSE a concludere<sup>36</sup> che gli esiti effettivi rimangono coerenti con le previsioni di un (modesto) impatto negativo.

➤ Nell'esame approfondito del 2013 sulla Slovenia si affermava che le banche di proprietà statale risentivano spesso di una governance aziendale tutt'altro che ottimale e vi si concludeva che la privatizzazione avrebbe contribuito a sanare le palesi carenze della governance aziendale, senza però offrire esempi concreti di tali problemi di governance.

➤ Nell'esame approfondito del 2015 per la Bulgaria, la Commissione osservava che le banche di proprietà nazionale applicavano ai prestiti alle imprese interessi in media più elevati, argomentando che questa caratteristica indicava differenze con il resto del sistema bancario non soltanto per quanto concerneva la qualità creditizia media dei mutuatari, ma anche in termini di standard di gestione, prassi di sottoscrizione del credito, tipo di garanzie e rischio di fondo del portafoglio. Anche in questo caso, tali affermazioni non erano suffragate da ulteriori analisi o elementi probatori.

La Commissione proseguiva affermando che le banche di proprietà nazionale avevano segnalato una qualità degli attivi migliore di quella degli omologhi istituti di proprietà estera e manifestava preoccupazione per l'efficacia della vigilanza bancaria. Sebbene ciò possa riflettere prassi di segnalazione inadeguate e il rischio di perdite occulte, non corrobora comunque la conclusione sulle differenze di standard di gestione, sottoscrizione e garanzie.

***La relazione sul meccanismo di allerta e il quadro di valutazione svolgono un ruolo limitato nella procedura per gli squilibri macroeconomici***

88. La presente sezione analizza il valore aggiunto della relazione sul meccanismo di allerta nella procedura per gli squilibri macroeconomici e le caratteristiche del quadro di valutazione per favorire una rilevazione precoce degli squilibri.

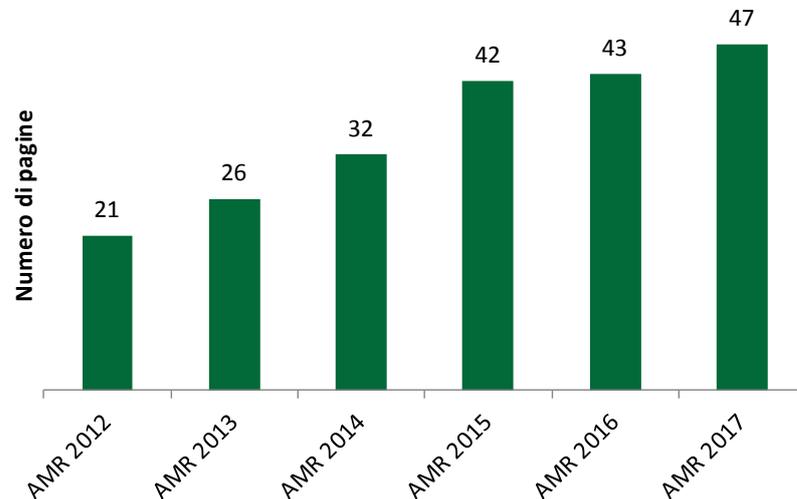
---

<sup>36</sup> OCSE, *Connecting people with jobs: The labour market, activation policies and disadvantaged workers in Slovenia*, 2016, pag. 52.

---

89. Da quando è stata introdotta la procedura per gli squilibri macroeconomici, la relazione sul meccanismo di allerta è più che raddoppiata di volume (cfr. **grafico 6**).

**Grafico 6 – Lunghezza della relazione sul meccanismo di allerta (AMR), 2012-2017**



Fonte: Corte dei conti europea.

90. La qualità della valutazione non ha, tuttavia, registrato un miglioramento corrispondente, poiché il documento è ancora essenzialmente descrittivo<sup>37</sup>:

- a) la prima parte della relazione sul meccanismo d'allerta descrive essenzialmente i trend comuni delle varie economie e l'evoluzione dei differenti indicatori del quadro di valutazione. Non approfondisce però le implicazioni di tali andamenti (effetti di propagazione o fattori causali) né cerca di individuarne le determinanti;
- b) la seconda parte della relazione si limita a descrivere il quadro di valutazione e a valutare brevemente, paese per paese, i rischi di squilibrio e gli aggiustamenti.

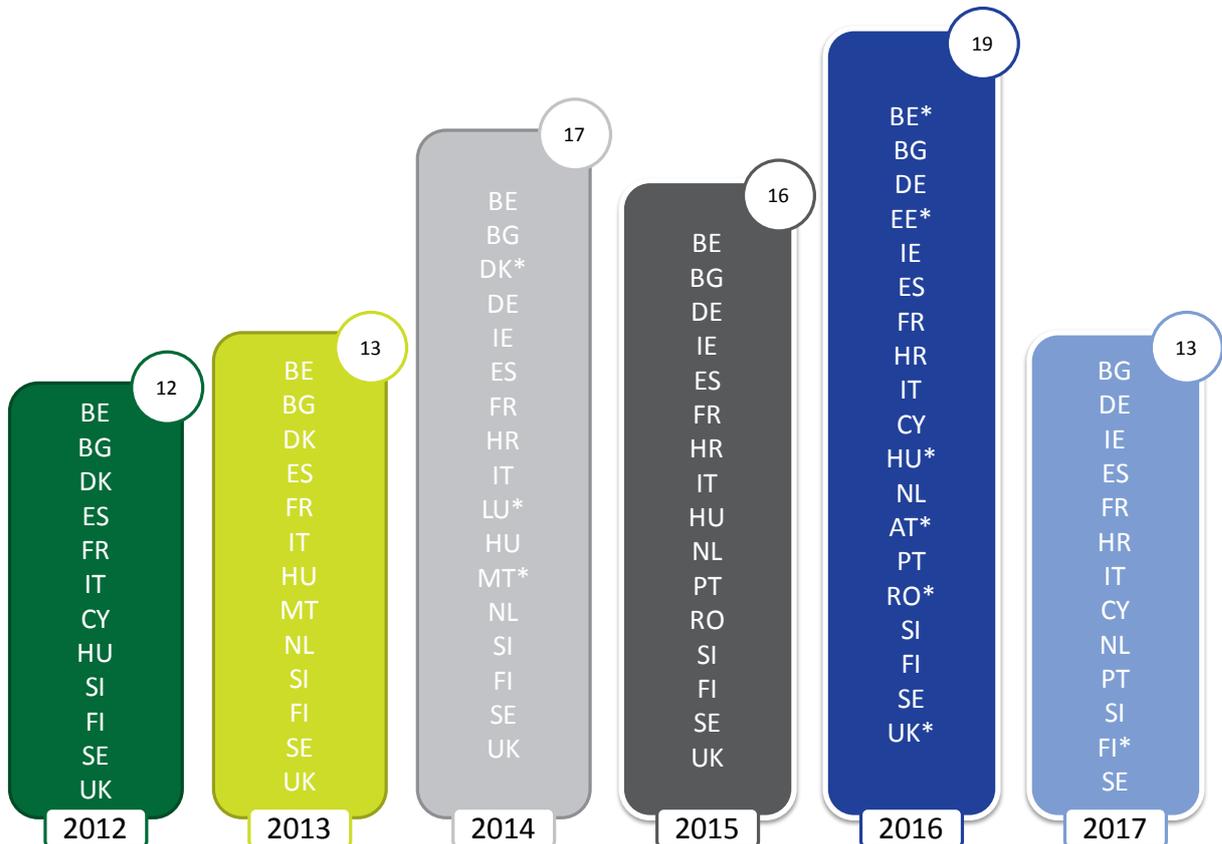
91. L'immediata utilità della relazione per individuare gli Stati membri a rischio di squilibrio che necessitano di un esame approfondito è stata neutralizzata dalla prassi della

---

<sup>37</sup> La Corte esprime soddisfazione però per l'inserimento, nelle relazioni del 2016 e del 2017, di un riquadro sulla dimensione degli squilibri macroeconomici relativa alla zona euro.

Commissione di rendere obbligatori gli esami approfonditi per gli Stati membri che hanno presentato squilibri l'anno precedente (cfr. allegato IX). L'inerzia che ne discende per il procedimento è illustrata nel grafico 7.

**Grafico 7 – Stati membri sottoposti a esame approfondito (2012-2017)**



*NB:* gli asterischi indicano gli Stati membri che nell'anno dell'esame approfondito non presentavano squilibri, stando alla valutazione.

*Fonte:* Corte dei conti europea.

92. Il quadro di valutazione della relazione sul meccanismo di allerta non è concepito in maniera adeguata per agevolare l'individuazione precoce di squilibri macroeconomici (in via di peggioramento):

- a) è retrospettivo poiché si basa su dati che risalgono a due anni prima;
- b) molti indicatori sono medie mobili o variabili di stock (cfr. tabella 4) e, pertanto, sono lenti ad adeguarsi ai recenti andamenti o a rispecchiarli.

**Tabella 4 – Indicatori calcolati come medie mobili e variabili di stock, 2014-2017**

Caratteristica	Indicatore
Media mobile su tre anni	Saldo delle partite correnti (% del PIL)
	Tasso di cambio effettivo reale (42 partner commerciali, deflatore IAPC)
	Indice del costo nominale del lavoro per unità di prodotto (2010=100)
	Tasso di disoccupazione
	Tasso di attività (% della popolazione totale di età 15-64, punti percentuali)
	Tasso di disoccupazione di lunga durata (% della popolazione attiva di età 15-74, punti percentuali)
	Tasso di disoccupazione giovanile (% della popolazione attiva di età 15-24 anni, punti percentuali)
Media mobile su cinque anni	Quota del mercato delle esportazioni (% delle esportazioni mondiali)
Variabili di stock	Posizione patrimoniale netta sull'estero (% del PIL)
	Debito del settore privato, dati consolidati (% del PIL)
	Debito pubblico lordo (% del PIL)

Fonte: Corte dei conti europea.

93. Nel quadro di valutazione non sono esplicitamente inclusi alcuni indicatori importanti e pertinenti ai fini della rilevazione degli squilibri, come per esempio l'inflazione, la redditività delle imprese e i prestiti deteriorati.

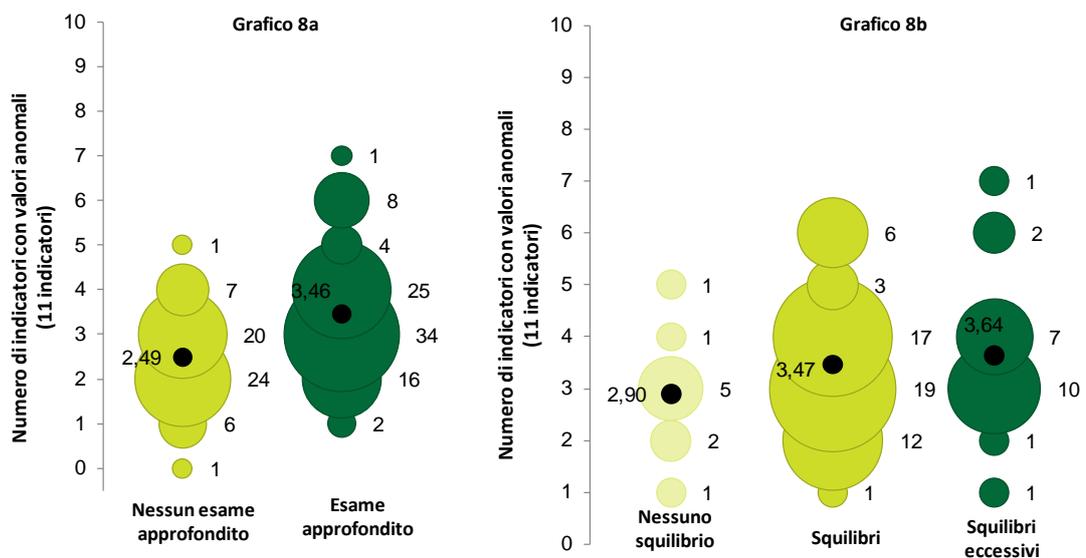
94. Il quadro di valutazione è stato riveduto in numerose occasioni, in cui sono stati modificati il numero, il tipo e la presentazione degli indicatori. Il quadro è stato riveduto l'ultima volta nel 2016, quando tre indicatori sociali<sup>38</sup> sono stati promossi dallo status "ausiliario" al quadro di valutazione principale. Tuttavia, questi tre indicatori sono strettamente correlati e non sono molto utili per l'individuazione precoce degli squilibri poiché rispecchiano le *conseguenze* delle perturbazioni economiche. Sia coloro che hanno partecipato al sondaggio condotto presso il CPE (cfr. **grafico c nell'allegato VI**) sia la vasta maggioranza delle parti interessate ritengono che questi indicatori non abbiano migliorato il quadro di valutazione.

---

<sup>38</sup> Il tasso di attività, il tasso di disoccupazione di lungo periodo e il tasso di disoccupazione giovanile.

95. Il quadro di valutazione ha un valore limitato nella fase della relazione sul meccanismo di allerta e nessun valore in seguito. Com'era prevedibile, la Corte ha rilevato un nesso diretto tra il numero degli indicatori con valori anomali (ossia che superano il valore soglia), da un lato, e la decisione di redigere un esame approfondito e la classificazione degli squilibri, dall'altro. In entrambi i casi la correlazione statistica è però debolissima (cfr. **grafico 8**), a conferma del fatto che la decisione di redigere un esame approfondito non discende automaticamente dal quadro di valutazione. La Commissione inoltre non utilizza gli indicatori del quadro di valutazione per la propria analisi ai fini dell'esame approfondito, ma ricorre a una serie più ampia di strumenti analitici, nonché a dati più aggiornati<sup>39</sup>.

**Grafico 8 – Rapporto tra il numero di indicatori con valori anomali e a) la redazione di esami approfonditi; (b) la classificazione degli squilibri, 2012-2017**



*Nota:* I puntini neri rappresentano la media. La categoria “Squilibri eccessivi con procedura per gli squilibri eccessivi” non è visualizzata poiché nessuno Stato membro ne ha mai fatto parte.

*Fonte:* Corte dei conti europea.

<sup>39</sup> Per la disoccupazione, gli esami approfonditi fanno riferimento alle tabelle “Principali indicatori economici, finanziari e sociali” (presenti negli esami approfonditi dal 2014) e “Indicatori sociali e del mercato del lavoro” (dal 2015); per le partite correnti fanno riferimento a dettagli specifici dell’anno precedente. L’analisi del settore finanziario nell’esame approfondito ricorre a un’ampia gamma di variabili supplementari (quali tassi di deposito, tendenze e differenziali nelle condizioni di prestito, margini di interesse netti, redditività delle banche).

96. Nonostante il limitato ruolo che esso riveste nel processo decisionale, dai colloqui con le parti interessate è emerso che il quadro di valutazione suscita la viva attenzione del pubblico in quanto il numero di indicatori con valori anomali può essere comunicato facilmente. Tuttavia, è possibile che i lettori non esperti non ricavano un quadro esauriente della natura e dei dettagli degli squilibri di uno Stato membro, se si basano sul numero di indicatori con valori anomali anziché leggere l'intero esame approfondito. L'inserimento del quadro di valutazione come allegato alla relazione per paese, a partire dal 2016, può rafforzare l'errata percezione che esso sia un elemento centrale per valutare la gravità degli squilibri.

### **CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**

97. Nel complesso la Corte conclude che, sebbene la procedura per gli squilibri macroeconomici sia nell'insieme ben concepita, la Commissione non la sta attuando in modo tale da garantire un'efficace prevenzione e correzione degli squilibri. La Commissione deve perciò, sotto determinati aspetti, migliorare profondamente il modo in cui gestisce la procedura per gli squilibri macroeconomici. Un recente passo avanti è consistito nell'affrontare la questione degli effetti di propagazione di una politica di bilancio restrittiva in alcuni Stati membri in un periodo in cui il prodotto della zona euro si manteneva su bassi livelli.

#### ***Attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici***

98. Il grado di attuazione da parte degli Stati membri delle raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici è stato modesto (cfr. **paragrafo 33**).

99. Solo dopo aver elaborato le raccomandazioni specifiche per paese, la Commissione decide quali siano pertinenti ai fini della procedura per gli squilibri macroeconomici. Anche a questo punto, in alcuni casi tale classificazione non è appropriata poiché il nesso con l'analisi dell'esame approfondita è, al massimo, parziale o remoto. Le raccomandazioni indicate come pertinenti ai fini della procedura per gli squilibri macroeconomici sono spesso una combinazione di misure intese a sanare problemi strutturali concernenti la crescita potenziale e di misure volte a contrastare gli squilibri macroeconomici nel breve-medio

---

termine. Talvolta le raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici non sono neppure collegate agli squilibri macroeconomici (cfr. **paragrafi 35-38; 43**).

100. A seguito della “razionalizzazione” del 2015, le raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici sono ora più brevi e redatte in termini più generali rispetto alle precedenti. Ciò rende più difficile valutarne l’attuazione nonché il contributo fornito all’eliminazione degli squilibri. Il calendario di attuazione è molto difficile da rispettare (cfr. **paragrafi 39-42; 51-52**).

101. Infine, non vengono effettuate sistematiche valutazioni ex ante ed ex post dell’impatto economico delle raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici (cfr. **paragrafi 44-46**).

#### **Raccomandazione 1**

- i) La Commissione dovrebbe creare sistematicamente un nesso tra le raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici e gli squilibri macroeconomici rilevati nell’esame approfondito. Le misure incluse nelle raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici dovrebbero essere sufficientemente dettagliate perché la loro attuazione determini una sostanziale e apprezzabile riduzione degli squilibri.
  - ii) La Commissione dovrebbe altresì operare una netta distinzione tra le azioni d’intervento della procedura per gli squilibri macroeconomici, intese a ridurre gli squilibri di breve-medio termine allo scopo di evitare crisi, e le riforme volte a prevenire l’accumulo di squilibri, stimolando la crescita potenziale nel lungo periodo.
  - iii) Ove possibile, la Commissione dovrebbe effettuare valutazioni ex ante ed ex post dell’impatto sugli squilibri delle azioni d’intervento delineate nelle raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici.
  - iv) La Commissione dovrebbe indicare un calendario realistico per favorire l’attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici.
-

Queste misure dovrebbero essere poste in essere per il ciclo della procedura per gli squilibri macroeconomici relativo al 2019 (avente inizio nell'autunno 2018).

### ***Classificazione degli squilibri***

102. Gli esami approfonditi, di per sé, non contengono alcuna conclusione sulla classificazione degli squilibri per gli Stati membri. Inoltre il nesso tra l'analisi economica contenuta nell'esame approfondito e la classificazione degli squilibri non è sempre chiaro. Il problema si è aggravato da quando gli esami approfonditi veri e propri sono stati sostituiti da "sintesi" nelle relazioni per paese (cfr. **paragrafi 57-60**).

103. I servizi della Commissione utilizzano una serie di criteri ben definita per proporre al collegio come classificare gli squilibri. Dagli elementi probatori di audit emerge, tuttavia, che manca un processo decisionale formale a livello politico e che talvolta la Commissione stessa viola le proprie norme interne (cfr. **paragrafi 61-62; 66**).

104. La Commissione non ha mai proposto l'attivazione della procedura per gli squilibri eccessivi, anche se in più occasioni l'ha presa in considerazione. Secondo l'interpretazione che la Commissione dà del regolamento PSM, in caso di diagnosi di squilibri eccessivi essa non sarebbe necessariamente tenuta ad attivare la procedura per gli squilibri eccessivi (cfr. **paragrafi 63-65**).

### **Raccomandazione 2**

- i) Come richiede il regolamento PSM, la Commissione dovrebbe fornire, negli esami approfonditi, una chiara caratterizzazione della gravità degli squilibri ai quali è confrontato uno Stato membro.
- ii) La Commissione dovrebbe adottare, pubblicare e applicare criteri e processi chiari per la classificazione degli squilibri.
- iii) Tranne che in circostanze specifiche, la Commissione dovrebbe raccomandare l'attivazione di una procedura per gli squilibri eccessivi quando vi sono elementi attestanti la presenza di squilibri eccessivi in uno Stato membro, in particolare laddove sussista un elevato rischio di instabilità, gli squilibri siano persistenti o abbiano avuto

effetti di propagazione oppure le misure correttive siano state insoddisfacenti. Se, in circostanze specifiche, la Commissione ricorre ai propri poteri discrezionali per non avviare tale procedura, dovrebbe spiegarne con chiarezza e pubblicamente le ragioni.

Queste misure dovrebbero essere poste in essere per il ciclo della procedura per gli squilibri macroeconomici relativo al 2019 (avente inizio nell'autunno 2018).

- iv) Nel contesto della revisione della procedura per gli squilibri macroeconomici nel 2019, la Commissione dovrebbe proporre modifiche al regolamento PSM per codificare le circostanze in cui la Commissione non raccomanda l'attivazione di una procedura per gli squilibri eccessivi, pur avendo concluso che uno Stato membro presenta squilibri eccessivi.

### ***Caratteristiche degli esami approfonditi***

105. A partire dal 2015 gli esami approfonditi sono gradualmente confluiti nelle relazioni per paese, che trattano principalmente il coordinamento economico generale delle politiche strutturali; i confini tra i due documenti sono diventati sempre meno netti. Nel 2017 le analisi dettagliate di tutti i principali problemi riguardanti uno Stato membro sono state riunite in un'unica sezione della relazione per paese, all'interno della quale sono suddivise per tema con un'indicazione degli argomenti pertinenti ai fini della procedura per gli squilibri macroeconomici (cfr. ***paragrafi 68-72***).

106. Questi sviluppi hanno ridotto la visibilità della procedura per gli squilibri macroeconomici e hanno reso sempre più difficile individuare le sfide pertinenti ai fini della procedura per gli squilibri macroeconomici. La riduzione degli esami approfonditi ha indebolito ulteriormente il nesso tra l'analisi economica, da un lato, e la classificazione degli squilibri e le conseguenti raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici, dall'altro (cfr. ***paragrafi 59; 73-75***).

107. Inoltre, il quadro di valutazione non è essenziale per l'esame approfondito, ma il fatto che dal 2016 venga allegato alla relazione per paese dà l'impressione che lo sia (cfr. ***paragrafi 95-96***).

**Raccomandazione 3**

- i) Per valutare in maniera precisa la gravità degli squilibri macroeconomici ai quali uno Stato membro è confrontato e rendere più semplice l'individuazione della risposta più adatta, la Commissione dovrebbe fornire un esame approfondito esaustivo e presentato separatamente, di una lunghezza e un livello di dettaglio tali da riflettere la gravità della situazione e le sfide strategiche implicate.
- ii) La Commissione non dovrebbe pubblicare il quadro di valutazione insieme all'esame approfondito, ma dare accesso alla banca dati contenente le variabili specifiche per paese effettivamente utilizzate nell'analisi.

Queste misure dovrebbero essere poste in essere per il ciclo della procedura per gli squilibri macroeconomici relativo al 2019 (avente inizio nell'autunno 2018).

***Riconoscere l'impatto della politica di bilancio sugli squilibri esterni e sulla competitività***

108. Nonostante alcune ripetizioni riscontrabili da un anno all'altro, gli esami approfonditi presentano di solito un livello soddisfacente di analisi. L'impatto delle politiche di bilancio sugli squilibri esterni, tuttavia, non sempre rientra nell'analisi o è preso in considerazione nella formulazione delle raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici, neppure quando un esame approfondito ha individuato nelle posizioni sull'estero squilibri strettamente connessi alla politica di bilancio. La Commissione è consapevole di tali collegamenti, ma in genere ritiene che le questioni di bilancio siano di pertinenza del PSC. Tuttavia, il PSC è circoscritto alla sostenibilità di bilancio, non considera gli effetti della politica di bilancio sugli squilibri esterni e non fa riferimento alla politica di bilancio degli Stati membri che soddisfano i criteri di sostenibilità (cfr. **paragrafi 78-80; 86-87**).

**Raccomandazione 4**

Ove opportuno, la Commissione dovrebbe analizzare sistematicamente negli esami approfonditi l'impatto della politica di bilancio sugli squilibri esterni e sulla competitività, nonché utilizzare la procedura per gli squilibri macroeconomici per rivolgere

raccomandazioni agli Stati membri, quando le questioni di bilancio influiscono direttamente sugli squilibri esterni. Questa osservazione dovrebbe applicarsi sia agli Stati membri che registrano ingenti avanzi delle partite correnti sia a quelli con ingenti disavanzi.

Questa misura dovrebbe essere posta in essere per il ciclo della procedura per gli squilibri macroeconomici relativo al 2019 (avente inizio nell'autunno 2018).

### ***Dimensione della zona euro***

109. La procedura per gli squilibri macroeconomici si incentra eccessivamente sulle singole economie e non abbastanza sugli effetti di propagazione. Di conseguenza, le raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici non promuovono in misura adeguata azioni d'intervento aventi un impatto positivo su altri Stati membri né favoriscono un riequilibrio simmetrico nella zona euro (cfr. **paragrafi 81-85**).

110. Le raccomandazioni specifiche per paese non sono sempre coerenti con le raccomandazioni formulate dalla Commissione per l'intera zona euro (cfr. **paragrafi 47-50**).

### **Raccomandazione 5**

- i) Tramite lo svolgimento della procedura per gli squilibri macroeconomici, la Commissione dovrebbe prendere sistematicamente in considerazione politiche con effetti transnazionali tali da favorire il riequilibrio simmetrico all'interno della zona euro.
- ii) La Commissione dovrebbe assicurare la coerenza tra le raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici e le raccomandazioni per la zona euro in materia di squilibri, anche per quanto riguarda l'orientamento complessivo della politica di bilancio, ove opportuno.

Queste misure dovrebbero essere poste in essere per il ciclo della procedura per gli squilibri macroeconomici relativo al 2019 (avente inizio nell'autunno 2018).

***Visibilità e comunicazione della procedura per gli squilibri macroeconomici***

111. Una comunicazione efficace è essenziale per sensibilizzare l'opinione pubblica in merito alla procedura per gli squilibri macroeconomici e al suo specifico obiettivo di rilevare, mitigare e prevenire gli squilibri economici, insieme alle sfide che tali squilibri pongono agli Stati membri. Una maggiore comunicazione è altresì essenziale per migliorare il senso di titolarità nazionale della procedura per gli squilibri macroeconomici (cfr. **paragrafi 1-6; 54-56; 68-72; 88-91; 94-96**).

**Raccomandazione 6**

La Commissione dovrebbe dare maggior rilievo alla procedura per gli squilibri macroeconomici:

- i) intensificando i riferimenti alla procedura nelle proprie comunicazioni con gli Stati membri;
- ii) mettendo i commissari competenti a disposizione dei parlamenti degli Stati membri ogniqualvolta la Commissione giudichi eccessivi gli squilibri, perché possano spiegare le motivazioni alla base delle decisioni assunte e delle corrispondenti raccomandazioni strategiche.

Queste misure dovrebbero essere poste in essere per il ciclo della procedura per gli squilibri macroeconomici relativo al 2019 (avente inizio nell'autunno 2018).

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione IV, presieduta da Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione del 28 novembre 2017.

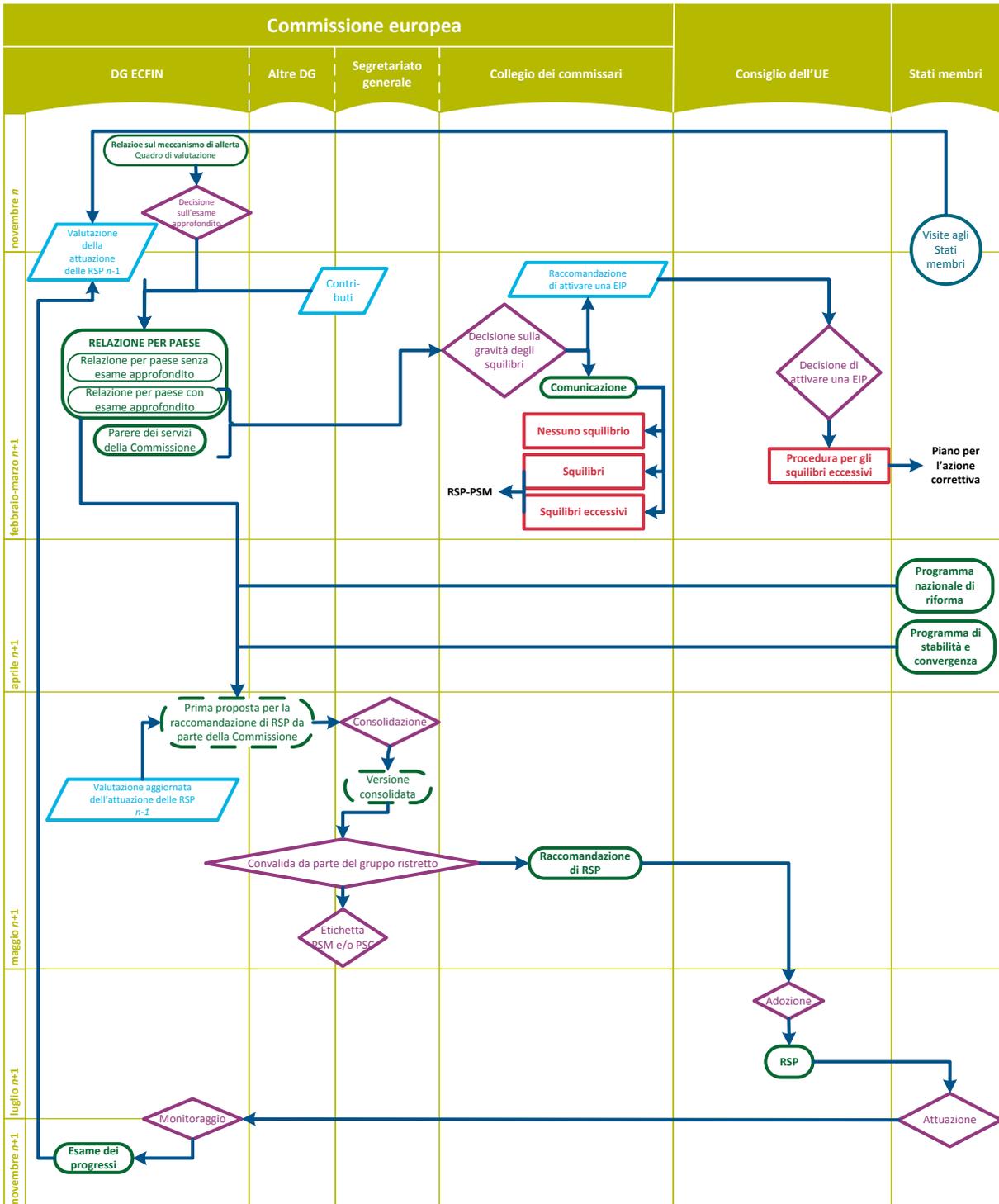
*Per la Corte dei conti europea*

Klaus-Heiner LEHNE

*Presidente*

---

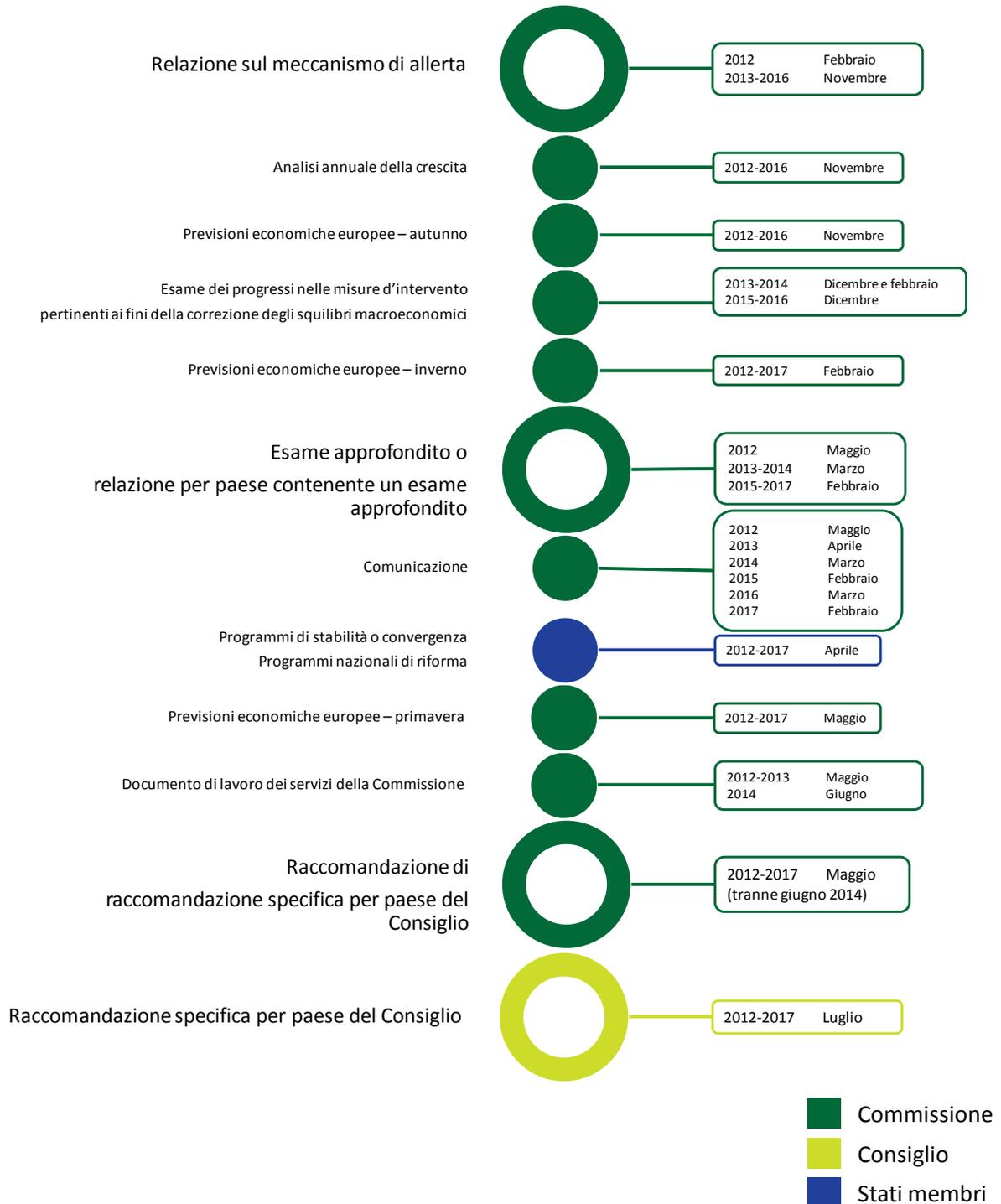
**Diagramma di flusso dettagliato della procedura per gli squilibri macroeconomici**



Fonte: Corte dei conti europea.

**ALLEGATO II**

**Elenco dei documenti pubblicati pertinenti ai fini della procedura per gli squilibri  
macroeconomici**



Fonte: Corte dei conti europea.

**ALLEGATO III****Insieme attuale dei principali indicatori**

<b>Indicatori</b>	<b>Soglie indicative</b>
Saldo delle partite correnti, % del PIL (media su 3 anni)	-4/6 %
Posizione patrimoniale netta sull'estero (% del PIL)	-35 %
Tasso di cambio effettivo reale, 42 partner commerciali, deflatore IAPC (variazione % su 3 anni)	±5 % (zona euro) ±11 % (non appartenenti alla zona euro)
Quota del mercato delle esportazioni, % delle esportazioni mondiali (variazione % su 5 anni)	-6 %
Indice del costo nominale del lavoro per unità di prodotto (2010=100) (variazione % su 3 anni)	9 % (zona euro) 12 % (non appartenenti alla zona euro)
Indice dei prezzi delle abitazioni (2010 = 100), al netto dell'inflazione (variazione % annua)	6 %
Flusso di credito al settore privato, dati consolidati (% del PIL)	14 %
Debito del settore privato, dati consolidati (% del PIL)	133 %
Debito pubblico lordo (% del PIL)	60 %
Tasso di disoccupazione (media su 3 anni)	10 %
Totale delle passività del settore finanziario, dati non consolidati (variazione % annua)	16,5 %
Tasso di attività – % della popolazione totale di età 15-64 (variazione in punti percentuali su 3 anni)	-0,2pp
Tasso di disoccupazione di lunga durata – % della popolazione attiva di età 15-74 anni (variazione in punti percentuali su 3 anni)	0,5pp
Tasso di disoccupazione giovanile – % della popolazione attiva di età 15-24 (variazione in punti percentuali su 3 anni)	2pp

Fonte: Corte dei conti europea.

**ALLEGATO IV****Selezione degli Stati membri per il campione di audit**

Il campione si basato sui primi quattro anni della procedura per gli squilibri macroeconomici e su un elenco ristretto di Stati membri da cui erano esclusi:

- gli Stati membri per cui non era stato pubblicato alcun esame approfondito nei primi quattro anni:
  - gli Stati membri sottoposti a un programma di aggiustamento economico, che non erano stati presi in considerazione ai fini della procedura per gli squilibri macroeconomici durante il periodo di programmazione: Irlanda, Grecia, Cipro, Portogallo, Romania;
  - gli Stati membri in riferimento ai quali la relazione sul meccanismo di allerta aveva concluso, almeno per un anno, che non presentavano squilibri né rischiavano di presentarne: Repubblica ceca, Danimarca, Germania, Estonia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Slovacchia;
- gli Stati membri per cui la valutazione era stabile: Belgio, Ungheria, Finlandia, Svezia, Regno Unito;
- la Croazia, che ha aderito all'Unione europea solo di recente.

Rimanevano quindi Bulgaria, Spagna, Francia, Italia e Slovenia.

Dal momento che Francia e Italia, selezionate per l'audit sulla PDE, hanno in comune una serie di caratteristiche (sono grandi Stati membri che appartengono da lungo tempo alla zona euro), la Corte ha deciso di escludere una delle due. È stata selezionata la Francia perché presentava variazioni di maggior rilievo nella valutazione degli squilibri.

L'elenco finale è un campione rappresentativo di Stati membri grandi e piccoli, appartenenti e non appartenenti alla zona euro.

Benché limitato, il campione di quattro Stati membri rappresenta circa un quarto della popolazione e del PIL dell'UE.

---

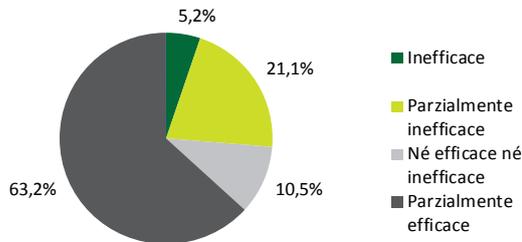
**ALLEGATO V****Scala qualitativa per valutare l'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese**

Per valutare l'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese, la Commissione utilizza le seguenti categorie:

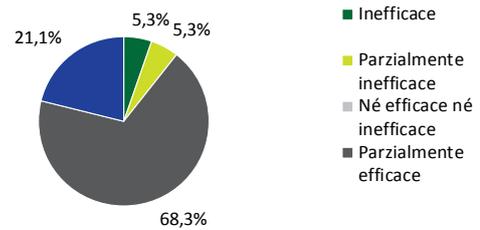
- *Attuazione completa:* lo Stato membro ha adottato e attuato le misure per rispondere adeguatamente alla raccomandazione specifica per paese.
  - *Progressi notevoli:* lo Stato membro ha adottato misure, che ha in gran parte attuato.
  - *Qualche progresso:* lo Stato membro ha annunciato o adottato misure per dar seguito alla raccomandazione specifica per paese. Le misure sono promettenti, ma non tutte sono state attuate e non è detto che vengano attuate in tutti i casi.
  - *Progressi limitati:* lo Stato membro ha annunciato alcune misure per dar seguito alla raccomandazione specifica per paese, ma tali misure risultano insufficienti e/o la loro adozione/attuazione è a rischio.
  - *Nessun progresso:* lo Stato membro non ha né annunciato né adottato misure per dar seguito alla raccomandazione specifica per paese.
-

**Sondaggio presso i membri del CPE**

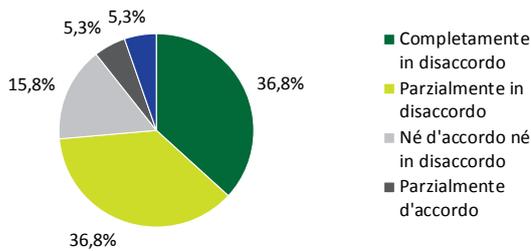
**Grafico a - 3. Ritiene che il quadro di valutazione sia efficace nell'agevolare l'individuazione precoce e il monitoraggio di squilibri per l'economia del suo paese?**



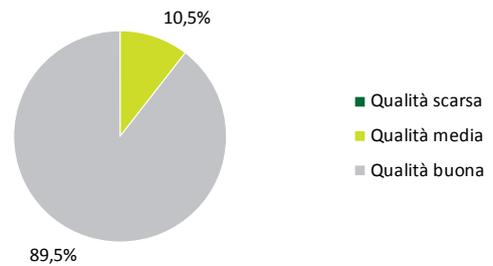
**Grafico b - 5. La relazione sul meccanismo di allerta contiene un'analisi economica per Stato membro, oltre agli indicatori del quadro di valutazione. A suo parere, detta analisi è efficace per individuare gli Stati membri che possono presentare squilibri macroeconomici?**



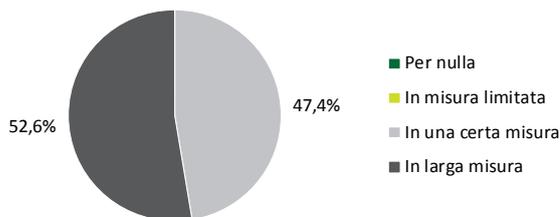
**Grafico c - 7. Il quadro di valutazione 2016 comprende tre nuovi indicatori sull'occupazione. In che misura concorda con la seguente affermazione? "L'inserimento di tre nuovi indicatori sull'occupazione ha migliorato la capacità analitica e il potere di comunicazione del quadro di valutazione"**



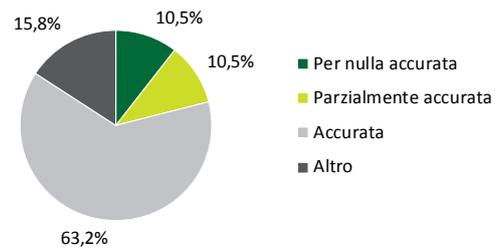
**Grafico d - 9. Come giudica la qualità dell'analisi compiuta dalla Commissione nell'esame approfondito per l'economia del suo Stato membro?**



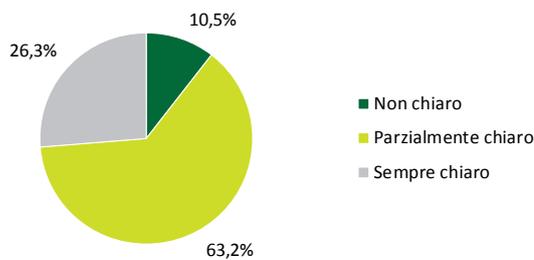
**Grafico e - 10. Negli esami approfonditi dedicati al suo Stato membro, in che misura si è tenuto conto delle pertinenti informazioni specifiche del paese?**



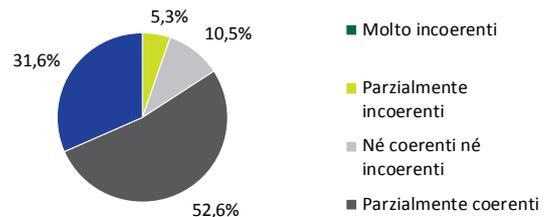
**Grafico f - 11. La Commissione classifica ciascuno Stato membro in funzione del grado di squilibri ivi presenti. A suo parere, quanto è accurata tale classificazione per il Suo Stato membro?**



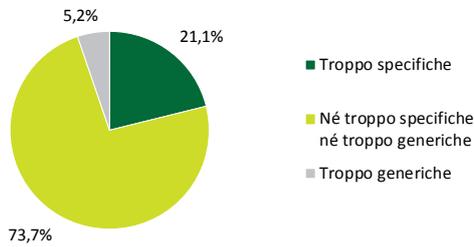
**Grafico g - 13. È chiaro quali raccomandazioni specifiche per paese riguardano la procedura per gli squilibri macroeconomici?**



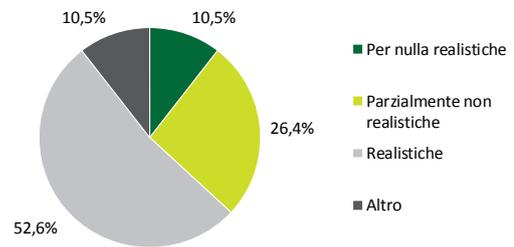
**Grafico h - 14. Per il suo Stato membro le raccomandazioni specifiche per paese pertinenti ai fini della procedura per gli squilibri macroeconomici sono coerenti con l'analisi economica e le sfide politiche individuate nell'esame approfondito?**



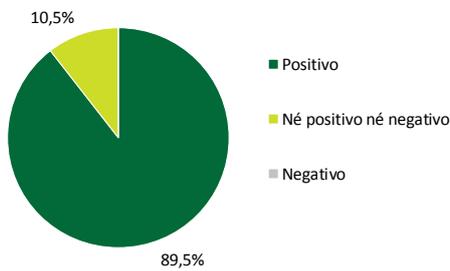
**Grafico i - 15. Ritiene che le raccomandazioni specifiche per paese pertinenti ai fini della procedura per gli squilibri macroeconomici e rivolte al suo Stato membro siano troppo specifiche o troppo generiche?**



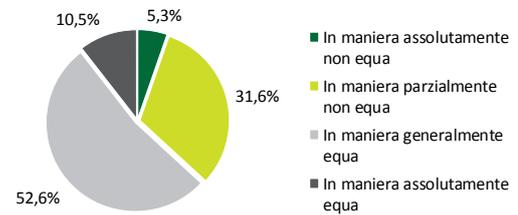
**Grafico j - 17. Le raccomandazioni specifiche per paese rivolte al suo Stato membro sono realistiche? (In altre parole, sono realizzabili?)**



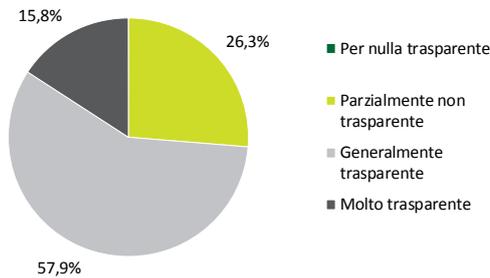
**Grafico k - 19. Il numero e il livello di dettaglio delle raccomandazioni specifiche per paese sono stati ridotti nel 2015. È stato uno sviluppo positivo?**



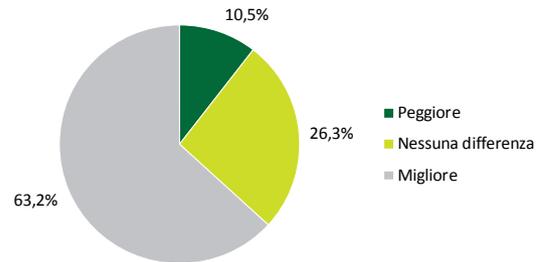
**Grafico l - 21. Talvolta le raccomandazioni specifiche per paese subiscono modifiche tra la proposta presentata dalla Commissione e l'adozione da parte del Consiglio. Ritiene che gli Stati membri siano trattati in maniera equa in questo processo?**



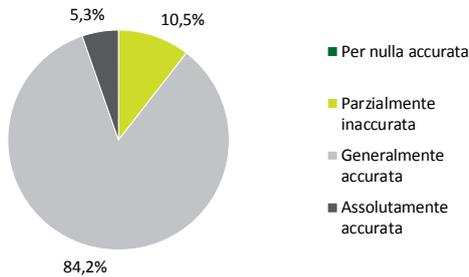
**Grafico m - 23. Il processo di modifica delle raccomandazioni specifiche per paese è trasparente?**



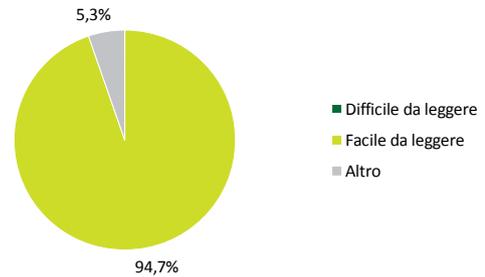
**Grafico n - 25. Le modifiche apportate dal Consiglio determinano una migliore formulazione delle RSP?**



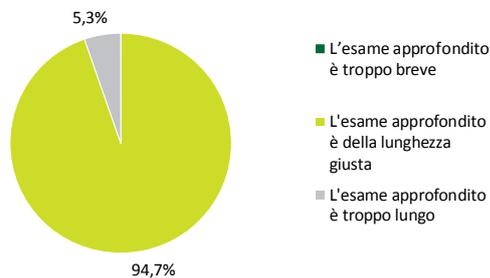
**Grafico o - 27. La valutazione, da parte della Commissione, dell'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese è accurata?**



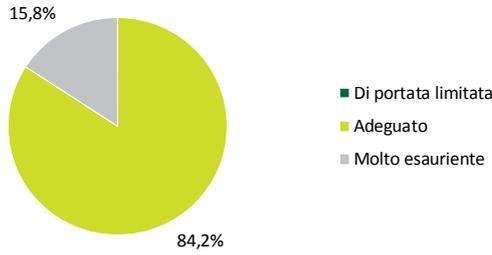
**Grafico p - 29. A suo parere l'esame approfondito/la relazione per paese per il suo Stato membro è di facile lettura? (contiene cioè valutazioni e conclusioni chiare)**



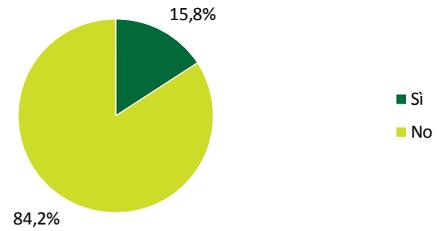
**Grafico q - 31. L'esame approfondito/la relazione per paese per il suo Stato membro comunica i propri messaggi in maniera concisa?**



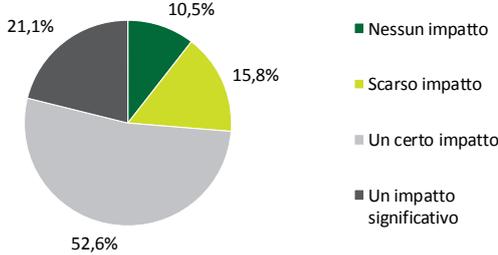
**Grafico r - 33. L'esame approfondito/la relazione per paese per il suo Stato membro è esauriente?**



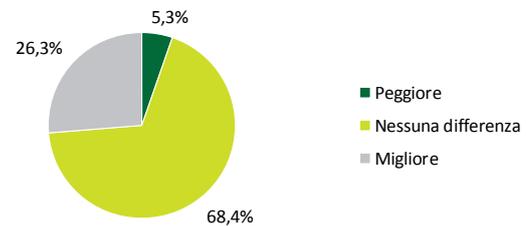
**Grafico s - 34. Ci sono parti nell'esame approfondito/nella relazione per paese che considera ripetitive o irrilevanti?**



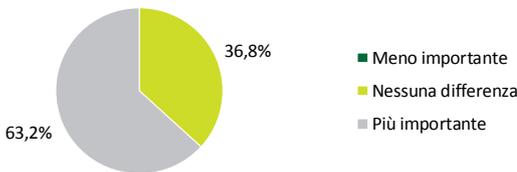
**Grafico t - 36. Come valuta l'impatto complessivo della procedura per gli squilibri macroeconomici sul dibattito nel Suo Stato membro in materia di politiche?**



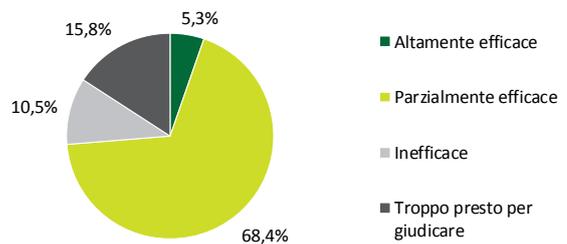
**Grafico u - 38. Come giudica l'esame approfondito/la relazione per paese della Commissione dal punto di vista della qualità complessiva, rispetto a relazioni analoghe pubblicate da altre istituzioni internazionali (FMI, OCSE, ...)?**



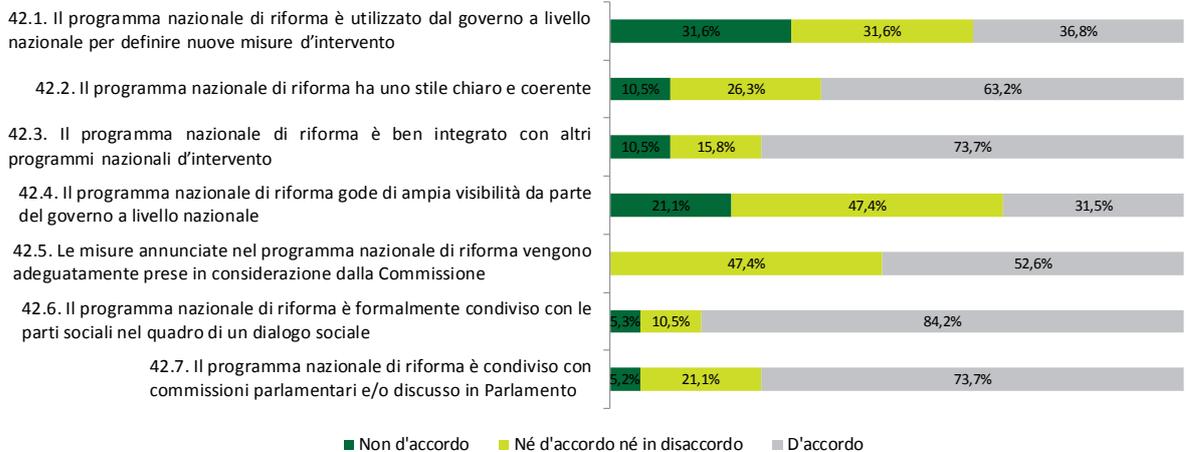
**Grafico v - 40. Il parere della Commissione europea è più o meno importante per la definizione delle politiche a livello interno nel suo paese, rispetto al periodo precedente all'entrata in vigore della procedura per gli squilibri macroeconomici?**



**Grafico x - 44. La procedura per gli squilibri macroeconomici è in vigore da circa cinque anni. Nel complesso, qual è la sua impressione circa l'efficacia di detta procedura?**



**Grafico w - 42. Il programma nazionale di riforma offre allo Stato membro l'occasione di definire le proprie misure d'intervento pertinenti ai fini della procedura per gli squilibri macroeconomici. Indichi in quale misura si trova d'accordo con le seguit**



Fonte: Corte dei conti europea.

**ALLEGATO VII****Visite presso le autorità e altri organismi degli Stati membri**

	Istituzione superiore di controllo	Rappresentanza dell'Unione europea	Ministero delle Finanze	Consiglio di bilancio	Banca centrale	Ministero del Lavoro	Camera del commercio e dell'industria	Altre
Bulgaria	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Ministero dell'Istruzione e della scienza, IME, ABB
Francia	✓	✓	✓	✓	✓	✓		Segretariato generale per gli Affari europei, MEDEF, CFDT, France Strategie, Conseil d'Analyse Economique, OFCE, Coe-Rexecode
Slovenia	✓	✓	✓		✓	✓	✓	IMAD, Slovenian Sovereign Holdings
Spagna	✓	✓	✓	✓	✓			Gabinetto economico della Presidenza, ministero dell'Economia, CEOE, Cepyme, FEDEA, FROB

Fonte: Corte dei conti europea.

**ALLEGATO VIII**

**Evoluzione della classificazione degli Stati membri, 2012-2017**

	Squilibri eccessivi	Squilibri	Nessuno squilibrio	Nessun esame approfondito
2012		IT, BG, SI, FI, HU, DK CY, FR, ES, SE, UK, BE		MT, NL, LU, AT, CZ, LV DE, EE, LT, PL SK
2013	SI, ES	IT, BG, FI, HU, DK FR, SE, UK, BE MT, NL		LU, AT, CZ, LV DE, EE, LT, PL SK
2014	IT, SI, HR	BG, FI, HU IE, FR, ES, SE, UK, BE NL, DE	MT, LU, DK	AT, CZ, LV EE, LT, PL SK
2015	IT, BG, FR, PT, HR	SI, FI, HU IE, ES, SE, UK, BE RO, NL, DE		MT, LU, AT, CZ, LV DK, EE, LT, PL SK
2016	IT, BG, CY, FR, PT, HR	SI, FI IE, ES, SE NL, DE	RO, HU, AT, UK, BE, EE	MT, LU, CZ, LV DK, LT, PL SK
2017	IT, BG, CY, FR, PT, HR	SI IE, ES, SE NL, DE	FI	MT, LU, AT, CZ, LV DK, HU, EE, LT, PL RO, UK, BE, SK

-  Nessun esame approfondito nel 2012
-  Squilibri nel 2012
-  Stati membri sottoposti alla procedura per gli squilibri macroeconomici in una fase successiva

Fonte: Corte dei conti europea.

**ALLEGATO IX****Numero e tipo di esami approfonditi**

	2012-2017	%
Esami approfonditi che hanno rilevato la <b>presenza</b> di squilibri	80	88,9
Esami approfonditi che hanno rilevato l' <b>assenza</b> di squilibri	10	11,1
<b>Totale</b>	<b>90</b>	<b>100</b>

			Anno 2				
			Esame approfondito			Nessun esame approfondito	
2013-2017			Squilibri	Squilibri eccessivi	Nessuno squilibrio	Nessun esame approfondito	Programma di aggiustamento economico
Anno 1	Esame approfondito	Squilibri	39	5	7	0	1
		Squilibri eccessivi	2	14	0	0	0
		Nessuno squilibrio	0	0	0	9	0
	Nessun esame approfondito	Nessun esame approfondito	3	0	3	39	0
		Programma di aggiustamento macroeconomico	2	2	0	0	12
		Nuovo paese dell'UE	0	1	0	0	0
		<b>Totale</b>	<b>46</b>	<b>22</b>	<b>10</b>	<b>48</b>	<b>13</b>

Fonte: Corte dei conti europea.

## **RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI EUROPEA**

### **“AUDIT DELLA PROCEDURA PER GLI SQUILIBRI MACROECONOMICI (PSM)”**

#### **SINTESI**

V. La procedura per gli squilibri macroeconomici (PSM) è stata introdotta nel pieno della crisi economica e finanziaria del 2008-2009, al fine di rafforzare la sorveglianza macroeconomica dell'UE in settori non contemplati dal patto di stabilità e crescita (PSC).

Gli eventi che sono seguiti alla crisi finanziaria del 2008-2009 hanno sottolineato la necessità di rafforzare la sorveglianza macroeconomica riguardo ad aspetti che vanno al di là della politica di bilancio. Gli aspetti macrofinanziari e macrostrutturali all'origine dell'accumulo di squilibri sia esterni (elevati squilibri delle partite correnti) che interni (l'accumulo eccessivo di debito o la formazione di bolle immobiliari) sono risultati a loro volta fattori che hanno contribuito in maniera fondamentale a scatenare le crisi delle bilance dei pagamenti e le crisi del debito nonché a determinare la necessità di assistenza finanziaria in taluni casi.

La sorveglianza nel quadro della procedura per gli squilibri macroeconomici si adoperava sia per evitare l'accumulo di vulnerabilità o tendenze insostenibili sia per garantire un opportuno aggiustamento degli squilibri esistenti. La PSM è stata introdotta in un periodo in cui in numerosi Stati membri era già in corso un processo di mitigazione degli squilibri esistenti. Pertanto, l'obiettivo della PSM nei suoi primi anni di attuazione era in particolare quello di monitorare la correzione degli squilibri e formulare raccomandazioni finalizzate all'adeguamento dei quadri politici allo scopo di rendere effettivo e duraturo l'aggiustamento contenendo al contempo i costi sociali. La sorveglianza nel quadro della PSM riguardava un ampio spettro di settori strategici ed è stata rafforzata da una maggiore sorveglianza economica dell'UE. Le raccomandazioni nel quadro del braccio preventivo del patto di stabilità e crescita, la strategia Europa 2020, gli indirizzi di massima per le politiche economiche, gli orientamenti per l'occupazione e la procedura per gli squilibri macroeconomici sono stati integrati in un pacchetto unico di raccomandazioni specifiche per paese (RSP) del Consiglio e allineati in un semestre europeo comune.

Nonostante gli obiettivi prevalentemente correttivi della sorveglianza nel quadro della PSM nel corso dei suoi primi anni di attuazione, la procedura per gli squilibri eccessivi (Excessive Imbalance Procedure, EIP) non è mai stata attivata. Per i paesi nei quali erano stati rilevati squilibri eccessivi, la Commissione, anziché raccomandare al Consiglio l'attivazione immediata della procedura per gli squilibri eccessivi, intendeva innanzitutto rafforzare gli impegni politici in linea con le sfide individuate. A tal fine, ha formulato raccomandazioni specifiche per paese più dettagliate e soggette a scadenze ben precise e ha attuato un intenso processo di monitoraggio ad hoc della risposta politica, tenendo aperta la possibilità di attivare la procedura per gli squilibri eccessivi in una fase successiva.

Come indicato nella comunicazione sul riesame della PSM del 2014, l'esperienza tratta dai primi anni di applicazione suggerisce che la procedura ha contribuito ad aumentare la consapevolezza sulle sfide e ha creato una base di consenso nei confronti delle risposte politiche. L'applicazione della PSM è stata oggetto di un processo di apprendimento progressivo e di riscontri ed è stata rafforzata da un dialogo continuo tra la Commissione e il Consiglio, con una convergenza verso pratiche più stabili. Dai dati si evince altresì che la sorveglianza nel quadro della PSM era associata a progressi più marcati nell'attuazione delle raccomandazioni politiche, benché in molti casi

l'azione politica non fosse sufficiente a garantire progressi soddisfacenti nel far fronte alle sfide sottese. Il riesame del 2014 ha sottolineato la necessità di aumentare la trasparenza e di migliorare la comunicazione sull'attuazione della PSM.

Un'attuazione efficace della procedura per gli squilibri macroeconomici figura tra le priorità della Commissione, come indicato nella relazione del giugno 2015 "Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa", redatta da Jean Claude Juncker in stretta collaborazione con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi e Martin Schultz, e nella comunicazione della Commissione dell'ottobre 2015 intitolata "Sulle tappe verso il completamento dell'Unione economica e monetaria"<sup>1</sup>. Affinché la procedura per gli squilibri macroeconomici sia efficace, occorre innanzitutto un quadro trasparente e stabile, in cui la logica sottesa alle decisioni adottate nel contesto della PSM sia comunicata chiaramente. Il seguito all'individuazione di squilibri eccessivi dovrebbe comportare un'opportuna attivazione della sorveglianza, al fine di garantire una risposta politica sufficientemente forte in linea con le sfide. Per tenere più adeguatamente conto della dimensione "zona euro" nell'attivazione della procedura per gli squilibri macroeconomici, le considerazioni sulla zona euro sono state integrate meglio nell'analisi e nelle raccomandazioni della Commissione.

All'inizio del 2016 la Commissione ha pubblicato un compendio sulla PSM<sup>2</sup>. Il compendio presenta la logica della procedura per gli squilibri macroeconomici, ne illustra gli aspetti giuridici e procedurali, discute i principi, i criteri e i quadri analitici utilizzati nell'attuazione della PSM e ne riesamina l'applicazione nella pratica. In tal modo, il compendio sulla procedura per gli squilibri macroeconomici fornisce una raccolta di informazioni pertinenti che aiutano a comprendere cos'è la PSM, come funziona e il modo cui si è evoluta la sua applicazione da quando è stata introdotta. La suddetta pubblicazione intende contribuire a un'attuazione trasparente della procedura per gli squilibri macroeconomici, in linea con la comunicazione del 2014 sul riesame della PSM e con la comunicazione della Commissione dell'ottobre 2015 intitolata "Sulle tappe verso il completamento dell'Unione economica e monetaria". Un altro passo verso una maggiore trasparenza è stata la pratica di sintetizzare, dal 2016, i risultati degli esami approfonditi in matrici di valutazione della PSM dedicate negli esami approfonditi.

VI. In generale, i dati indicano che i paesi sottoposti a sorveglianza nel quadro della procedura per gli squilibri macroeconomici sono stati destinatari di un maggior numero di raccomandazioni specifiche per paese e hanno registrato un tasso di conformità più elevato rispetto alle RSP non collegate alla PSM. Il sondaggio condotto dalla Corte dei conti europea presso i membri del Comitato di politica economica (CPE) rivela che solo il 10% circa degli intervistati reputa inefficace la PSM. In ogni caso, gli Stati membri sono tenuti ad attuare tutte le raccomandazioni specifiche per paese, pertinenti o meno ai fini della procedura per gli squilibri macroeconomici.

---

<sup>1</sup> COM(2015) 600 final, del 21 ottobre 2015, "Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Banca centrale europea 'Sulle tappe verso il completamento dell'Unione economica e monetaria'".

<sup>2</sup> "The Macroeconomic Imbalance Procedure. Rationale, Process, Application: A Compendium" (La procedura per gli squilibri macroeconomici. Logica, processo, applicazione: un compendio) (Commissione europea, 2016).

La Commissione ritiene che la formulazione delle raccomandazioni specifiche per paese pertinenti ai fini della procedura per gli squilibri macroeconomici fosse coerente con l'obiettivo di affrontare gli squilibri individuati e questo parere è condiviso dai membri che hanno risposto al questionario della Corte dei conti europea, benché esista un margine di miglioramento della comunicazione.

Le RSP sulle finanze pubbliche nel contesto del patto di stabilità e crescita sono state indicate come pertinenti ai fini della procedura per gli squilibri macroeconomici per i paesi in cui l'elevato debito pubblico è un elemento che contribuisce all'individuazione degli squilibri o in cui la riduzione dei disavanzi di bilancio contribuisce alla correzione di forti disavanzi delle partite correnti riscontrati nell'ambito degli squilibri. Negli Stati membri che registrano avanzi delle partite correnti, gli esami approfonditi hanno analizzato i collegamenti tra una serie di misure di bilancio e la posizione sull'estero. Per tali paesi è stata indicata come pertinente ai fini della procedura per gli squilibri macroeconomici una serie di misure RSP di natura fiscale potenzialmente in grado di contribuire a far fronte ad avanzi consistenti.

L'affermazione sulla mancanza di coerenza tra le RSP pertinenti ai fini della procedura per gli squilibri macroeconomici e le raccomandazioni formulate per la zona euro deriva dal fatto che la necessità di coerenza tra le raccomandazioni per la zona euro e le RSP pertinenti ai fini della procedura per gli squilibri macroeconomici si applica solo ai paesi destinatari di RSP che sono al tempo stesso pertinenti ai fini della PSM e per cui esiste una pertinente raccomandazione per la zona euro. Non tutte le raccomandazioni formulate per la zona euro sono pertinenti ai fini della procedura per gli squilibri macroeconomici, in quanto il loro ambito di applicazione è più ampio. Non tutti i paesi sono destinatari di raccomandazioni correlate alla procedura per gli squilibri macroeconomici, in quanto alcuni paesi non sono interessati dalla sorveglianza nell'ambito della PSM. Non tutti i paesi sono destinatari di RSP derivanti da raccomandazioni per la zona euro, in quanto sono privi di sfide pertinenti, non hanno la necessità di attuare politiche specifiche oppure sono soggetti a vincoli che giustificano l'assenza di RSP.

VII. L'integrazione degli esami approfonditi nelle relazioni per paese ha permesso di ridurre le sovrapposizioni e non ha compromesso la chiarezza della valutazione dell'esame approfondito. In tal modo è stata favorita una maggiore interazione con gli Stati membri e le pertinenti parti interessate, rafforzando la comprensione e la titolarità delle sfide e gli sforzi di aggiustamento.

Gli esami approfonditi riportano gli elementi e le argomentazioni alla base delle decisioni sulla classificazione degli squilibri ai sensi della PSM. I risultati degli esami approfonditi non figurano negli esami approfonditi stessi, bensì in una comunicazione della Commissione che accompagna gli esami approfonditi. Ciò è giustificato poiché, ai sensi del regolamento, i risultati dell'esame approfondito devono tenere conto del contesto generale, degli aspetti sistemici, delle interdipendenze fra paesi e pertanto devono basarsi sulla lettura complessiva del pacchetto degli esami approfonditi.

La Commissione non condivide il parere secondo cui il processo decisionale avrebbe indebolito la procedura per gli squilibri macroeconomici. La Commissione (intesa come collegio dei commissari e come servizi della Commissione) agisce collettivamente quando adotta decisioni nel contesto della PSM e il regolamento fissa i requisiti per la Commissione nel suo complesso.

Per le decisioni rientranti nella PSM, analogamente a quanto avviene per altre decisioni, i commissari ricevono consulenza direttamente dai servizi di cui sono responsabili e, indirettamente, dagli altri servizi della Commissione tramite gli altri commissari e i rispettivi gabinetti. Il collegio dei commissari può esercitare la sua prerogativa di non seguire la consulenza dei servizi, poiché non è giuridicamente tenuto a farlo, e non ha l'obbligo di fornire giustificazioni quando non vi si attiene.

VIII. La Commissione non è tenuta a raccomandare l'attivazione della procedura per gli squilibri eccessivi per gli Stati membri in cui sono stati rilevati squilibri eccessivi.

IX. Il quadro di valutazione dovrebbe essere basato su variabili di dati di alta qualità. I dati preliminari e di previsione non si utilizzano per questo motivo.

La media di alcune variabili il cui comportamento è particolarmente volatile nel quadro di valutazione della relazione sul meccanismo di allerta è calcolata nell'arco di tre anni per evitare di riflettere sviluppi prevalentemente temporanei.

La relazione sul meccanismo di allerta costituisce un punto di partenza per valutare l'evoluzione delle variabili che necessitano di un più attento monitoraggio nel contesto della procedura per gli squilibri macroeconomici, in particolare nell'esame approfondito. La relazione sul meccanismo di allerta non è concepita come un sistema di allerta precoce, coerentemente con il fatto che gli indicatori di tale relazione non si basano sulle previsioni o sui dati preliminari più aggiornati.

(a) Si vedano le risposte della Commissione alle conclusioni e alle raccomandazioni riportate di seguito.

## **INTRODUZIONE**

4. Il quadro giuridico della PSM è costituito dal regolamento (UE) n. 1176/2011 sulla "prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici" e dal regolamento (UE) n. 1174/2011 sulle "misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi", che sono stati adottati ai sensi delle disposizioni del trattato sul funzionamento dell'Unione europea ("il trattato" o "TFUE") che disciplinano il coordinamento delle politiche economiche (articoli 121 e 136 del TFUE). Il regolamento (UE) n. 1176/2011 illustra la procedura, mentre il regolamento (UE) n. 1174/2011 descrive nel dettaglio un meccanismo volto a garantirne il rispetto sulla base di sanzioni pecuniarie che si applicano esclusivamente agli Stati membri della zona euro.

8. Obiettivo della PSM è rafforzare la governance economica dell'UE sul fronte della stabilità macrofinanziaria andando oltre la sorveglianza di bilancio per includere un quadro volto a prevenire squilibri macroeconomici eccessivi e aiutare gli Stati membri interessati ad adottare misure correttive prima che le divergenze si consolidino.

Il criterio principale alla base di un mandato di sorveglianza sovranazionale è il fatto che gli squilibri macroeconomici in uno Stato membro hanno ripercussioni anche per altri Stati membri. Tale situazione non dipende solo dal fatto che in aree economiche altamente integrate gli sviluppi economici in uno Stato membro possono propagarsi ad altri paesi, ma anche dal fatto che, qualora non siano sanati, gli squilibri macroeconomici possono compromettere il corretto funzionamento dell'Unione monetaria, delle istituzioni dell'UE e delle sue politiche comuni, quali il mercato unico. Nell'ambito della PSM, pertanto, gli squilibri sono valutati non solo in un'ottica nazionale, ma anche tenendo conto delle conseguenze per la zona euro e l'Unione, conformemente a quanto previsto dal regolamento sulla procedura per gli squilibri macroeconomici.

10. Nel caso del patto di stabilità e crescita, il braccio preventivo è finalizzato all'adozione di misure volte a prevenire la violazione dei parametri fiscali di "Maastricht", mentre il braccio correttivo ha lo scopo di assicurare una tempestiva correzione qualora si verifichi una violazione e sia rilevato un disavanzo eccessivo. Il braccio preventivo si estende pertanto oltre i requisiti relativi al disavanzo e al debito nominali. Sono previste sanzioni per l'applicazione del braccio correttivo

del patto di stabilità e crescita per gli Stati membri della zona euro in caso di ripetuta violazione dei requisiti previsti nell'ambito della procedura.

Nel caso della PSM, sia l'azione preventiva che quella correttiva mirano a prevenire e correggere gli squilibri. L'azione correttiva affronta gli squilibri più gravi e la sua applicazione può contemplare l'uso di sanzioni in caso di ripetuta violazione dei requisiti previsti nell'ambito della procedura per gli Stati membri della zona euro.

Il regolamento (UE) n. 1176/2011 e il braccio preventivo del patto di stabilità e crescita condividono la stessa base giuridica nel trattato (articoli 121 e 136 del TFUE). La base del trattato per il braccio correttivo del patto di stabilità e crescita è l'articolo 126 del TFUE.

La strategia Europa 2020 non è una procedura di sorveglianza paragonabile alla PSM o al PSC, bensì una strategia costituita da azioni e obiettivi UE nonché dall'uso integrato di procedure di sorveglianza. Oltre che nel quadro del patto di stabilità e crescita e della PSM, la sorveglianza è attuata nell'ambito degli indirizzi di massima per le politiche economiche (sulla base dell'articolo 121 del TFUE, un fondamento giuridico condiviso con la PSM) e degli orientamenti per l'occupazione (sulla base dell'articolo 148 del TFUE).

## **OSSERVAZIONI**

29. La classificazione degli squilibri è caratterizzata da una certa stabilità; la correzione degli squilibri, infatti, può richiedere più anni, in particolare, ma non solo, per quanto riguarda paesi che presentano livelli di debito elevati.

33. Il citato documento del Parlamento europeo (Implementation of the Macroeconomic Imbalance Procedure – state-of-play (June 2017) - PE 497.739, Attuazione della procedura per gli squilibri macroeconomici – stato attuale (giugno 2017) - PE 497.739), nell'esaminare l'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici dal 2012, non ne fornisce una valutazione complessiva negativa né conclude che è stata costantemente debole. Il suddetto documento riporta la seguente formulazione per quanto riguarda l'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici: "Il livello di raccomandazioni non attuate o attuate in misura molto limitata è in aumento dal 2014."

Il grafico 4 indica che nel 2013, 2015 e 2016 la percentuale di raccomandazioni "pienamente attuate" o nella cui attuazione si sono registrati "progressi sostanziali" e "qualche progresso" è stata superiore al 50%.

Non è chiaro su quale parametro o aspettativa sia basata tale affermazione. Un possibile parametro potrebbe essere il rispetto delle raccomandazioni specifiche per paese non relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici. I dati disponibili indicano che in generale l'attuazione delle RSP è stata maggiore per le raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici (cfr., ad esempio, il compendio sulla PSM).

Un altro parametro possibile potrebbe essere la percezione negli Stati membri, quanto siano ritenute efficaci le RSP nello stimolare l'azione politica. Il questionario condotto dalla Corte dei conti europea e rivolto ai membri del Comitato di politica economica (CPE) indica che solo il 10% circa degli intervistati reputa che la sorveglianza nel quadro della PSM sia stata inefficace.

Gli Stati membri oggetto della procedura per gli squilibri macroeconomici, inoltre, in generale hanno ricevuto un maggior numero di raccomandazioni specifiche per paese rispetto ad altri Stati membri.

34. Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo VI.

35. Per quanto riguarda il titolo che precede il paragrafo 35, la Commissione rileva che l'esistenza di un collegamento tra le raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici e gli squilibri stessi è garantita. Cfr. le risposte della Commissione a tale paragrafo, al paragrafo VI e al riquadro 1.

Ogni RSP contiene una serie di raccomandazioni, tra cui quelle aventi l'obiettivo di sanare gli squilibri. A seconda dell'effettiva composizione delle RSP in termini di misure specifiche raccomandate, i considerando dei documenti giuridici che riportano le RSP indicano quali di esse sono pertinenti ai fini della PSM. Per prassi consolidata, le RSP indicate come pertinenti ai fini della PSM sono quelle che contengono un numero qualsiasi di misure espressamente finalizzate alla correzione degli squilibri individuati per i paesi interessati dalla sorveglianza nell'ambito della PSM. Dall'entrata in vigore della procedura per gli squilibri macroeconomici, la Commissione e il Consiglio seguono la prassi di evidenziare nei considerando che introducono le raccomandazioni specifiche per paese quali RSP sono pienamente o parzialmente pertinenti ai fini della PSM.

In alcuni casi, gli squilibri possono essere sanati attraverso un'ampia gamma di politiche. Ad esempio, per aumentare la competitività possono essere necessarie politiche volte a migliorare la produttività del lavoro, accrescere l'efficienza della generazione di energia e ridurre i costi energetici, impedire la crescita eccessiva del costo del lavoro, ecc. Può pertanto succedere che le RSP riguardanti, ad esempio, la formazione, l'energia o la determinazione delle retribuzioni siano indicate tutte come pertinenti ai fini della PSM, pur avendo in sé un ruolo rilevante che travalica quello di affrontare le sfide correlate alla procedura per gli squilibri macroeconomici in virtù di un collegamento diretto o indiretto con la soggiacente sfida relativa alla PSM che può non sembrare sempre evidente.

Nel complesso, già nel 2016 solo per il 10% circa dei membri del Comitato di politica economica intervistati non era chiaro quali RSP riguardassero la PSM, mentre per il restante 90% era sempre chiaro o abbastanza chiaro.

37. Questa affermazione non è opportunamente corroborata dagli esempi forniti nel riquadro 1 per i motivi indicati di seguito.

### **Riquadro 1**

Primo punto in neretto: riguardo alle RSP rivolte alla Francia: si può ritenere che elementi quali l'apprendistato e la formazione svolgano un ruolo importante nella formazione delle competenze della forza lavoro, che contribuisce alla competitività, una sfida correlata alla PSM per la Francia.

Secondo punto in neretto: riguardo alle RSP rivolte alla Slovenia: la pressione esercitata dall'invecchiamento demografico sulla sostenibilità del sistema pensionistico e del sistema di assistenza a lungo termine della Slovenia è menzionata nella sintesi della relazione per paese.

Terzo punto in neretto: riguardo alle RSP rivolte alla Bulgaria: le turbolenze che hanno interessato il sistema bancario bulgaro nell'estate del 2014 e il conseguente sostegno da parte del bilancio pubblico sono stati alla base del rapido deterioramento della situazione di bilancio nel 2014. Nel

2015 esisteva il rischio evidente che fossero necessarie ulteriori misure per sostenere il settore. Il collegamento tra situazione finanziaria e di bilancio nonché i seri problemi con cui il governo si è dovuto confrontare in termini di finanziamento sono illustrati al capitolo 1 della relazione per paese 2015 (pagg. 8-9), che contiene altresì un collegamento incrociato alla sezione dedicata all'esame approfondito (capitolo 2, paragrafi 2.1 e 2.2).

Il regime di "currency board" in Bulgaria rende di fatto il governo il suo unico prestatore di ultima istanza. Di conseguenza, il governo aveva dovuto farsi carico di tutti i costi per la fornitura di liquidità e di capitale al settore bancario, compreso il sistema di garanzia dei depositi. Pertanto, le raccomandazioni specifiche per paese relative al bilancio sono estremamente pertinenti anche per la stabilità macrofinanziaria e la PSM.

Le autorità bulgare hanno inoltre riconosciuto i rischi per la stabilità macrofinanziaria. Nel 2016 il governo ha ottenuto ulteriori finanziamenti e ha inserito disposizioni per la concessione di prestiti straordinari nel bilancio, in previsione della necessità di sostenere il settore finanziario. Da tale comportamento si evince chiaramente che il governo era consapevole dei rischi comportati e conveniva sulla pertinenza per la stabilità macrofinanziaria.

Per tutti i suddetti motivi, le raccomandazioni specifiche per paese n. 1/2015 e n. 1/2016 sono state ritenute pertinenti ai fini della procedura per gli squilibri macroeconomici.

Quarto punto in neretto: riguardo alle RSP rivolte alla Spagna: il considerando 17 delle citate raccomandazioni specifiche per paese del 2016 recita: "La struttura estremamente decentrata [del governo spagnolo] necessita un maggiore coordinamento tra i livelli della pubblica amministrazione, sia per contenere i costi sia per limitare l'onere amministrativo per le imprese e le famiglie." La relazione per paese spiega altresì che un'amministrazione pubblica più efficiente può contribuire al risanamento delle finanze pubbliche, affrontando lo squilibrio del debito elevato, e alla riduzione dell'onere amministrativo a carico delle imprese, migliorando in tal modo la competitività e la produttività (totale dei fattori) (pag. 78).

Riguardo alla raccomandazione specifica per paese del 2015: la riforma del settore delle casse di risparmio è presa in considerazione nella relazione di sorveglianza post-programma della primavera 2015 (pagg. 17-20).

Per la Spagna, il monitoraggio nell'ambito della PSM è stato svolto anche in coordinamento con la sorveglianza post-programma, in particolare per quanto riguarda il settore finanziario. Questo è un altro motivo per cui le RSP non riguardano esclusivamente questioni contemplate negli esami approfonditi, ma anche, ad esempio, questioni trattate nella relazione di sorveglianza post-programma (cfr. Occasional Paper n. 193, maggio 2014, capitolo 4 per la riforma del settore finanziario).

38. Se parte della raccomandazione specifica per paese è pertinente ai fini della procedura per gli squilibri macroeconomici, l'intera RSP è definita pertinente ai fini della PSM. Questo è un criterio prudenziale adottato in virtù della sua oggettività. Tuttavia, il monitoraggio e la valutazione della conformità si applicano solo alla parte pertinente ai fini della PSM e tale criterio è stato attuato in maniera coerente.

39. La riduzione del numero di raccomandazioni specifiche per paese riflette anche l'evoluzione degli squilibri e ciò che questo comporta per la necessità di azione politica.

Il numero di raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici è stato ridotto in misura minore rispetto a quello delle raccomandazioni specifiche per paese non relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici. Si vedano i dati per il 2015 e il 2016 riportati nelle ultime righe della tabella 1.

41. Cfr. anche la risposta della Commissione al paragrafo 35.

42. Benché la sezione “Sfide politiche” non sia stata inserita, dal 2016 l’inclusione della matrice di valutazione della PSM nella relazione per paese ha creato un collegamento tra lo stato attuale, la correzione degli squilibri, i progressi politici e le lacune politiche.

43. È stato compiuto un passo importante dall’adozione della comunicazione dell’ottobre 2015, con l’inclusione della matrice di valutazione della procedura per gli squilibri macroeconomici nelle relazioni per paese dal 2016.

44. La Commissione non quantifica sistematicamente l’impatto delle raccomandazioni specifiche per paese per una serie di motivi, nella fattispecie:

- gli effetti delle misure dipendono anche dal modo specifico in cui gli Stati membri hanno deciso di attuare le RSP e conformarvisi, in quanto tali raccomandazioni lasciano discrezionalità agli Stati membri riguardo al modo di procedere per adempiervi;
- sul collegamento tra squilibri e strumenti politici possono incidere vari fattori e di conseguenza i risultati possono non sempre essere facilmente sotto il controllo dei responsabili decisionali;
- le valutazioni d’impatto esaustive ex ante sono caratterizzate da una notevole incertezza e si basano su ipotesi, riguardanti anche cambiamenti comportamentali da parte di altri attori e soggetti interessati. Per lo stesso motivo, le raccomandazioni formulate da altre istituzioni internazionali equiparabili non si basano sistematicamente su quantificazioni;
- alcune RSP non sono idonee alla quantificazione poiché non possono essere modellate come modifica parametrica nei modelli disponibili (si pensi alle riforme per il rafforzamento della governance). Di conseguenza, una piena valutazione del pacchetto delle RSP rischierebbe di essere incompleta o non equilibrata poiché non sarebbe possibile prendere in considerazione tutte le raccomandazioni specifiche per paese, ma solo il sottoinsieme di quelle che sono idonee alla quantificazione.

Sono state tuttavia presentate alcune quantificazioni di misure possibili per casi specifici e la Commissione intende realizzare tali esercizi ogniqualvolta ciò sia possibile.

46. È importante tenere presente che le raccomandazioni di bilancio non sono in contraddizione con altre raccomandazioni con un impatto sulle finanze pubbliche poiché le raccomandazioni di bilancio non sono formulate in maniera tale da precludere una ricomposizione della spesa o delle entrate coerente con le altre RSP.

48. Esistono raccomandazioni per la zona euro che riguardano zone non rientranti nel campo di applicazione della procedura per gli squilibri macroeconomici. Non tutti gli Stati membri sono destinatari di raccomandazioni specifiche per paese pertinenti ai fini della procedura per gli squilibri macroeconomici. Non tutti gli Stati membri sono direttamente interessati da una raccomandazione specifica per la zona euro, poiché le sfide individuate per tale zona non sono condivise in modo uguale da tutti gli Stati membri della zona euro. La necessità di garantire la coerenza tra le

raccomandazioni per la zona euro e le raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici riguarda solo gli Stati membri che sono interessati da una raccomandazione per la zona euro pertinente ai fini delle questioni connesse alla PSM e che sono al tempo stesso destinatari di una raccomandazione relativa alla procedura per gli squilibri macroeconomici nella stessa zona.

49. La PSM non può essere utilizzata per formulare raccomandazioni di bilancio erga omnes. Come stabilito dal regolamento sulla procedura per gli squilibri macroeconomici, possono essere emesse raccomandazioni correlate a tale procedura solo nei confronti di Stati membri in cui sono stati rilevati squilibri. Le raccomandazioni correlate alla procedura per gli squilibri macroeconomici possono comprendere misure di bilancio se pertinenti al fine di sanare gli squilibri rilevati nello Stato membro interessato.

50. Queste osservazioni non sono pertinenti ai fini della procedura per gli squilibri macroeconomici.

51. L'adeguatezza del calendario può essere valutata solo sulla base degli esatti requisiti contenuti nelle raccomandazioni specifiche per paese. Occorre tenere debitamente conto anche della possibile necessità di agire rapidamente per ottemperare alle raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici.

La formulazione e l'impostazione delle RSP possono cambiare da un anno all'altro per tenere conto degli ultimi sviluppi su questioni che continuano a essere rilevanti ai fini della stabilità macroeconomica. È anche possibile che talvolta siano state adottate misure, ma non sufficientemente da sanare lo squilibrio in questione.

54. Per quanto riguarda il titolo che precede il paragrafo 54, la Commissione sottolinea che il sistema delle categorie è rimasto stabile nel corso degli ultimi anni. Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 55.

55. Il sistema delle sei categorie è rimasto stabile fra il 2013 e il 2015; la diversa formulazione tra il 2013 e il 2014 riguardava esclusivamente il fatto che la pratica del monitoraggio specifico, introdotta nel 2013 subito dopo i risultati dell'esame approfondito e applicata immediatamente, era menzionata nella classificazione degli squilibri a partire dal 2014.

56. L'individuazione di squilibri eccessivi non coincide con l'attivazione della procedura per gli squilibri eccessivi.

### **Riquadro 3**

L'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1176/2011 stabilisce "disposizioni dettagliate volte ad individuare gli squilibri macroeconomici e a prevenire e correggere gli squilibri macroeconomici eccessivi all'interno dell'Unione". Come chiarisce il considerando 9 del regolamento, l'obiettivo delle norme specifiche stabilite a tal fine è "integrare la procedura di sorveglianza multilaterale di cui all'articolo 121, paragrafi 3 e 4, TFUE".

Alla luce dell'obiettivo del regolamento, non spetta al Parlamento e al Consiglio, in qualità di colegislatori che adottano atti di diritto derivato nella forma del regolamento, revocare alla Commissione il potere discrezionale conferitole dal diritto primario nella forma dell'articolo 121, paragrafo 4, del TFUE.

L'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1176/2011 non crea un nuovo potere o una nuova procedura. Definisce le condizioni in virtù delle quali un esistente potere conferito dal trattato (l'articolo 121, paragrafo 4, del TFUE o la procedura di sorveglianza multilaterale) deve essere esercitato nel quadro specifico della PSM. La Commissione non è pertanto tenuta ad attivare la procedura quando si verificano determinate circostanze poiché, ai sensi dell'articolo 121, paragrafo 4, del TFUE, il monopolio di iniziativa della Commissione, peraltro garantito dai trattati, rimane intatto. La Commissione conserva il potere discrezionale di attivare o non attivare la procedura. Un atto di diritto derivato non potrebbe privare la Commissione di tale potere discrezionale sancito dai trattati. Il considerando 22 del regolamento (UE) n. 1176/2011 – che recita che “se sono individuati gravi squilibri macroeconomici (...) dovrebbe essere avviata una procedura per gli squilibri eccessivi (...)” – deve essere interpretato alla luce di tale contesto. Non impone alla Commissione l'obbligo di presentare una raccomandazione, ma esprime l'auspicio politico del colegislatore che le cose siano fatte in una determinata maniera.

58. I risultati dell'esame approfondito sono contenuti in una comunicazione per i motivi elencati di seguito.

Innanzitutto, occorre garantire la coerenza sulla classificazione tra i vari Stati membri; questo significa che un esame approfondito non può essere letto isolatamente.

In secondo luogo, la classificazione degli squilibri ai sensi della PSM deve tenere conto degli aspetti sistemici, tra cui le ricadute e il contesto generale (cfr. l'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1176/2011 e il compendio sulla PSM, pagina 48). Tale valutazione si basa sulla lettura dell'intero pacchetto degli esami approfonditi e sulle informazioni pertinenti.

In terzo luogo, l'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1176/2011, stabilisce che l'esame approfondito deve comprendere, fra l'altro, gli elementi espressamente indicati nella prima frase di tale disposizione. La Commissione ha l'obbligo di tenere conto di una serie di altri fattori che sono a loro volta enunciati all'articolo 5, paragrafo 2 (gli sviluppi economici nell'Unione e nella zona euro, la fonte degli squilibri, le circostanze economiche prevalenti, le raccomandazioni o gli inviti formulati dal Consiglio nel quadro del patto di stabilità e crescita e del Semestre europeo, le politiche previste dallo Stato membro preso in esame). Inoltre, la scelta dei colegislatori di utilizzare nella prima frase dell'articolo 5, paragrafo 2, l'espressione “consiste, fra l'altro” (anziché, ad esempio, “prevede”) dimostra che la Commissione è autorizzata a prendere in considerazione altri elementi. Non è previsto l'obbligo che a un certo punto la valutazione degli squilibri tenga conto solo delle informazioni incluse nell'ultimo esame approfondito presentato, poiché potrebbero essere contenute informazioni pertinenti in altri documenti pubblici (quali pubblicazioni di esami approfonditi precedenti, la relazione sul meccanismo di allerta, previsioni).

(a) Nel caso della Bulgaria, tali classificazioni si sono basate su un aspetto preventivo, tenendo presente l'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1176/2011: “(...) sviluppi [macroeconomici] che hanno, o *potrebbero avere, effetti negativi* sul corretto funzionamento dell'economia di uno Stato membro (...)” (il corsivo è della Commissione). Se si agisce (in qualche modo) per dare seguito alle raccomandazioni della Commissione, il risultato positivo e naturale è la mancata concretizzazione del rischio da essa rilevato, ed è proprio così che funzionano i processi preventivi.

L'incapacità di ripristinare la fiducia nel settore bancario e di contenere i ritiri dei depositi nel giugno 2014 avrebbe esacerbato la crisi di liquidità e rischiato di trasformarla in una crisi di solvibilità. L'incapacità dell'organo di vigilanza di individuare problemi significativi nella quarta banca del paese ha richiamato l'attenzione sulle carenze nelle pratiche di vigilanza del settore

finanziario e nella supervisione del rischio di concentrazione. Benché nel 2015 i rischi immediati si fossero attenuati, le cause soggiacenti non erano ancora state affrontate all'epoca della pubblicazione dell'esame approfondito. La classificazione "squilibri eccessivi" è stata ritenuta necessaria per stimolare un'azione decisiva da parte delle autorità al fine di affrontare le cause alla base dei problemi e ridurre al minimo la possibilità che tali situazioni si ripresentino in futuro.

Il deterioramento della stabilità macrofinanziaria generale è evidenziato anche dal drastico aumento del disavanzo di bilancio derivato dal sostegno del governo al settore finanziario e da un aumento addirittura più marcato del debito pubblico al fine di assicurare finanziamenti in vista di possibili ulteriori misure a favore del settore finanziario. I conseguenti declassamenti del rating del credito, tipicamente associati a costi di finanziamento più elevati, hanno ulteriormente confermato la presenza di vulnerabilità e rischi gravi.

Alla stessa conclusione è giunto l'FMI (relazione del personale redatta nel quadro della consultazione annuale prevista dall'articolo IV): la scorsa estate, il fallimento della Corporate Commercial Bank (KTB) ha evidenziato lacune nei quadri di vigilanza e gestione delle crisi della Bulgaria, sottolineando altresì il collegamento tra rischi finanziari e di bilancio nell'ambito del regime di "currency board". È necessaria un'azione decisiva per migliorare la vigilanza del settore finanziario e garantire la fiducia nel sistema bancario.

(b) La classificazione della Francia nell'ambito della procedura per gli squilibri economici nel 2015 è stata inasprita alla luce della natura inadeguata delle risposte politiche. Come evidenziato nell'esame approfondito, tale situazione ha accentuato i rischi derivanti dal deterioramento della competitività di costo e non di costo, cui si aggiunge una scarsa redditività delle imprese, nonché dall'elevato e crescente indebitamento della Francia in un contesto di crescita fiacca e di bassa inflazione.

Il rischio sistemico per la zona euro è stato un altro fattore che ha determinato la riclassificazione al livello "squilibri eccessivi" alla luce dei forti legami commerciali e finanziari della Francia con altri Stati membri.

Nel complesso, questa decisione non si è basata esclusivamente su considerazioni riguardanti le finanze pubbliche. Ha invece comportato una più ampia valutazione delle prestazioni e delle prospettive economiche del paese, dell'azione politica intrapresa e dei rischi per le altre economie della zona euro.

(c) Tra marzo e novembre 2016 non si era registrato un evidente aumento dei rischi e pertanto non si era reso necessario rivedere la valutazione dell'esame approfondito del marzo 2016 secondo cui nel Regno Unito non esistevano squilibri.

60. La tempistica della pubblicazione della comunicazione introduttiva non è correlata alla coerenza tra la classificazione degli squilibri e il contenuto degli esami approfonditi.

61. Per quanto riguarda il titolo che precede il paragrafo 61, la Commissione rileva che il suo processo decisionale si basa su una grande mole di lavoro analitico e tecnico svolto dai servizi della Commissione stessa. Il collegio dei commissari e i servizi della Commissione agiscono collettivamente. Il lavoro analitico e tecnico è parte integrante delle decisioni finali. Lo conferma il fatto che oltre il 70% degli Stati membri ritiene "accurata" o "abbastanza accurata" la classificazione nell'ambito della PSM (cfr. il grafico f del sondaggio della Corte dei conti riportato nell'allegato VI).

Inoltre, il 94,7% degli Stati membri ritiene che la qualità complessiva della relazione per paese/dell'esame approfondito sia almeno pari a quella delle relazioni tecniche pubblicate da altri organismi internazionali (FMI, OCSE, ecc.), mentre il 26,3% la ritiene addirittura migliore (cfr. il grafico u del sondaggio della Corte dei conti riportato nell'allegato VI). Il regolamento fissa i requisiti per la Commissione nel suo complesso e la Commissione è l'istituzione oggetto dell'audit.

Il collegio dei commissari e i servizi della Commissione agiscono collettivamente. I commissari ricevono consulenza direttamente dai servizi di cui sono responsabili e, indirettamente, dagli altri servizi della Commissione tramite gli altri commissari e i rispettivi gabinetti. Il collegio dei commissari mantiene la prerogativa di non seguire la consulenza dei servizi, non è giuridicamente tenuto a farlo, e non ha l'obbligo di fornire giustificazioni in tal senso.

Inoltre, il collegio può prendere in considerazione altri elementi, oltre alla consulenza fornita dai servizi sulla questione specifica, che in alcuni casi può diventare disponibile solo a seguito dello svolgimento delle analisi.

In generale, il fatto che possano esprimersi anche i membri della Commissione europea e non solo i servizi interessati non indica necessariamente che le procedure sono politicizzate, ma che i commissari e i loro gabinetti contribuiscono alla valutazione della sostanza, integrando la valutazione fornita dai servizi in alcuni casi.

64. La Commissione non condivide questa valutazione. Nella sua comunicazione dell'ottobre 2015, "Sulle tappe verso il completamento dell'Unione economica e monetaria", la Commissione ha dichiarato: "la Commissione garantirà un seguito appropriato laddove vengano individuati squilibri eccessivi. Questo richiede un'analisi economica e un'attiva collaborazione con gli Stati membri per affrontare le sfide specifiche e garantire la titolarità nazionale delle riforme. La Commissione intende stabilizzare le categorie, chiarire i criteri su cui si basano le sue decisioni e spiegare meglio il nesso tra la natura degli squilibri e il modo in cui vengono trattati nelle raccomandazioni specifiche per paese. (...) La procedura per gli squilibri eccessivi, che può essere avviata in caso di impegno insufficiente nei confronti delle riforme e mancanza di progressi reali nell'attuazione, sarà utilizzata in presenza di gravi squilibri macroeconomici tali da compromettere il buon funzionamento dell'Unione economica e monetaria, come quelli che hanno provocato la crisi. La Commissione chiederà inoltre un maggior coinvolgimento del Consiglio nel monitoraggio specifico dei paesi con squilibri eccessivi per i quali non è attivata la procedura per gli squilibri eccessivi."<sup>3</sup>

Dalla pubblicazione della comunicazione dell'ottobre 2015, la Commissione ha tenuto fede agli impegni assunti in tale contesto. L'attuazione della procedura per gli squilibri macroeconomici è diventata più trasparente e sono stati ricevuti riscontri positivi da parte degli Stati membri.

La gravità degli squilibri è diminuita nella maggior parte degli Stati membri, riduzione che giustifica la mancata attivazione della procedura per gli squilibri eccessivi dall'adozione della comunicazione dell'ottobre 2015.

---

<sup>3</sup> COM(2015) 600 final, del 21 ottobre 2015, "Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Banca centrale europea "Sulle tappe verso il completamento dell'Unione economica e monetaria"<sup>4</sup>.

66. Il processo decisionale della Commissione nel contesto della PSM rispetta appieno le norme interne della Commissione stessa.

(a) Questa osservazione non sembra pertinente poiché non riguarda espressamente la PSM e non esiste un nesso fra le questioni procedurali osservate dalla Corte dei conti europea e il merito delle decisioni finali. Inoltre, le classificazioni comportano consultazioni tra i vari commissari e i loro gabinetti sia al telefono che tramite riunioni e altri strumenti di comunicazione verbale. L'urgenza, la potenziale sensibilità del mercato e politica non giustificano la necessità di redigere una serie inconfutabile di verbali dettagliati di ciascuna discussione tra le varie parti per ogni Stato membro per cui è stato condotto un esame approfondito.

Cfr. anche la risposta della Commissione ai paragrafi 61-62.

(b) Le norme interne che stabiliscono che i documenti dovrebbero essere diffusi un certo numero di giorni prima della riunione del collegio dovrebbero assicurare che i membri della Commissione possano prepararsi adeguatamente e partecipare al processo decisionale. Tali norme sono definite nell'esclusivo interesse dei membri del collegio. Questo significa che i membri possono rinunciare al rispetto della scadenza se ritengono di riuscire a prepararsi in un arco di tempo più breve. Non si tratta di un'evenienza inusuale e sicuramente non costituisce una violazione delle norme interne della Commissione. La presentazione tardiva di eventuali documenti non ha influito in alcun modo sul merito o sulla validità della decisione.

(c) Non sarebbe raccomandabile definire criteri codificati ex ante per l'attivazione della procedura per gli squilibri eccessivi poiché occorre discernimento per tenere conto che gli squilibri macroeconomici sono fenomeni sfaccettati e complessi che assumono forme in evoluzione e riguardano un'ampia serie di settori e strumenti politici. È per questo che, oltre a definire le norme, i meccanismi di sorveglianza prevedono un margine di apprezzamento e sempre per lo stesso motivo il regolamento (UE) n. 1176/2011 non codifica la definizione di squilibrio o squilibrio eccessivo.

68. La fusione tra l'analisi dell'esame approfondito e l'analisi di altri aspetti non riguardanti l'esame approfondito ha contribuito a ridurre le sovrapposizioni che potrebbero verificarsi fra l'esame approfondito e i documenti di lavoro dei servizi della Commissione.

L'esperienza suggerisce che l'esame approfondito è rimasto identificabile nel formato attuale (anche grazie alla matrice di valutazione della PSM e al capitolo dedicato alla sintesi dell'esame approfondito) e che le sovrapposizioni tra la parte della relazione per paese dedicata all'esame approfondito e la parte restante del documento sono state eliminate.

Le conclusioni del consiglio (ECOFIN) sugli esami approfonditi e l'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese del 2016 hanno accolto con favore l'analisi integrata e sottolineato la necessità di mantenere l'analisi dell'esame approfondito ben identificabile e trasparente all'interno delle relazioni per paese.

74. Una sezione della relazione per paese contiene la valutazione generale con lo stato attuale e l'analisi della prevenzione e la correzione degli squilibri. L'analisi approfondita è svolta in sezioni tematiche e sono indicati tutti gli elementi dell'analisi pertinenti ai fini dell'esame approfondito.

Il sondaggio condotto dalla Corte dei conti europea presso i membri del Comitato di politica economica rivela che nessuno dei membri intervistati ritiene che l'ambito di applicazione dell'esame approfondito/della relazione per paese sia limitato (grafico r riportato nell'allegato VI) o che l'esame approfondito sia troppo breve (grafico q riportato nell'allegato VI).

L'entità ottimale dell'analisi e la lunghezza che ha assunto nell'esame approfondito/nella relazione per paese deve essere valutata rispetto a un'analisi cumulativa, per esempio pubblicata in precedenti esami approfonditi/relazioni per paese, e alle lacune rimanenti.

75. Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 68.

80. Gli esami approfonditi devono necessariamente concentrarsi sugli squilibri, diversamente da quanto avviene per altre relazioni specifiche per paese. A tal fine occorre individuarli nonché informare in merito alla correzione degli squilibri rilevati in precedenza.

82. Per le analisi degli effetti di propagazione sono stati seguiti metodi di modellizzazione all'avanguardia.

Dal 2015 gli esami approfonditi analizzano sistematicamente gli effetti di propagazione verso l'esterno dai principali Stati membri della zona euro; è infatti probabile che gli effetti di propagazione siano più marcati se provengono da grandi economie. Un'analisi aggiuntiva degli effetti di propagazione verso l'interno e degli effetti di propagazione verso l'esterno è inclusa ove opportuno, sulla base di sviluppi effettivi o attesi che potrebbero produrre notevoli effetti transfrontalieri.

È importante riconoscere che taluni tipi di effetti di propagazione (ad esempio effetti di contagio derivanti dalla fiducia dei mercati finanziari) possono essere modellizzati solo sulla base di ipotesi e congetture e sono soggetti a limitazioni.

L'analisi economica presentata negli esami approfonditi si basa inoltre sulle più recenti previsioni macroeconomiche, che tengono intenzionalmente conto della situazione generale del mercato, compresa la possibile situazione dei titoli sovrani che riflette il contagio dall'esterno.

84. Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 82.

85. Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 82.

86. La politica di bilancio è monitorata nel quadro del patto di stabilità e crescita. L'evoluzione del debito pubblico è altresì monitorata nel quadro della PSM, negli esami approfonditi, anche da una prospettiva lungimirante. In tale ottica si tiene inoltre anche conto di paesi in cui l'elevato debito pubblico è un elemento che contribuisce all'individuazione degli squilibri o in cui la riduzione dei disavanzi di bilancio contribuisce alla correzione di forti disavanzi delle partite correnti riscontrati nell'ambito degli squilibri.

In alcuni Stati membri con un elevato debito pubblico sono state analizzate le conseguenze derivanti dall'aumento dei differenziali sul debito pubblico.

Negli Stati membri che registrano avanzi delle partite correnti, gli esami approfonditi hanno analizzato i collegamenti tra una serie di misure di bilancio e la posizione sull'estero. Per tali paesi è stata indicata come pertinente ai fini della procedura per gli squilibri macroeconomici una serie di RSP di natura fiscale potenzialmente in grado di contribuire a far fronte ad avanzi consistenti.

#### **Riquadro 4**

Quarto paragrafo: le partite correnti corrette per il ciclo, ovvero le partite correnti corrette per i divari tra prodotto effettivo e prodotto potenziale internamente e all'estero e che in tal modo riflettono il calo della domanda interna in Spagna. Le partite correnti corrette per il ciclo calcolate

dalla Commissione hanno raggiunto il -1,2% del PIL nel 2014 (dato del 2015) dal -9,2% del PIL nel 2008; se ne deduce che il miglioramento è in buona parte indipendente dalla situazione congiunturale (esame approfondito/relazione per paese 2015).

Quinto paragrafo: nel caso della Francia, diversamente da quello della Germania, la fonte principale di rischi di squilibri non è riflessa nella posizione sull'estero. Tuttavia, il risanamento di bilancio fa parte delle analisi svolte nell'ambito della PSM e si raccomanda chiaramente alla Francia di inasprire la sua politica di bilancio anche come strumento per riequilibrare i conti con l'estero.

87. Questa osservazione non è opportunamente suffragata dal riquadro 5; si vedano le risposte al riquadro 5.

### **Riquadro 5**

Prima freccia: le decisioni sullo status nell'ambito della PSM per il 2013 adottate dalla Commissione sono state presentate e illustrate nella pertinente comunicazione dell'aprile 2013: contengono un breve accenno ai rischi derivanti dalle politiche sul salario minimo, ma questo non è uno dei motivi principali (pagg. 9-10).

Primo punto in neretto: l'elasticità della domanda di manodopera è un parametro che è stabile nel tempo e non deve essere stimato ogni anno. Le differenze nei risultati riflettono a loro volta differenze nelle ipotesi, in particolare il mancato impatto sulle retribuzioni al di sopra del salario minimo nel caso del riferimento citato.

Secondo punto in neretto: il salario minimo è analizzato nell'esame approfondito per la Slovenia alla sezione "Competitività e andamento delle prestazioni" che chiarisce l'oggetto dell'analisi. L'esame approfondito dichiara: "Il salario minimo è stato aumentato in misura di gran lunga superiore rispetto alle retribuzioni di base negoziate in alcuni accordi settoriali collettivi, anche per mansioni per cui è richiesta un'istruzione media."

Terzo punto in neretto: le valutazioni analitiche contenute negli esami approfonditi sono specifiche per paese. La situazione in Slovenia nel 2013 e quella della Bulgaria nel 2016 non sono strettamente comparabili.

Seconda freccia: altri organismi internazionali, quali l'FMI, condividono l'analisi della Commissione riguardo alla posizione relativamente più debole delle banche di proprietà statale, cfr. ad esempio il rapporto conclusivo della missione Articolo IV del 17 gennaio 2014.

Terza freccia: l'analisi fa riferimento a una differenza nel rendimento delle attività fra i due gruppi di banche. La Commissione ha dunque dedotto una serie di motivi che potrebbero avere determinato tale situazione, conclusione successivamente integrata nella relazione con un'analisi delle statistiche sulla qualità degli attivi da cui emerge che per le banche di proprietà nazionale si registra una qualità degli attivi migliore.

90. L'affermazione secondo cui non si sono registrati miglioramenti nella qualità dell'analisi nella relazione sul meccanismo di allerta non è corroborata da argomentazioni chiare. In realtà, nel corso del tempo la relazione sul meccanismo di allerta è stata arricchita da analisi e informazioni aggiuntive.

Circa il 90% dei membri del Comitato di politica economica ha ritenuto che l'analisi contenuta nella relazione sul meccanismo di allerta sia efficace nell'individuare gli Stati membri che

potrebbero presentare squilibri macroeconomici (risposte alla domanda b del sondaggio rivolto ai membri del CPE incluso nell'allegato VI della relazione), che è l'obiettivo della relazione sul meccanismo di allerta.

91. La selezione del primo gruppo di Stati membri da analizzare nell'ambito di un esame approfondito è stata interamente attuata tramite l'analisi contenuta nella relazione sul meccanismo di allerta.

La conseguenza della prassi prudenziale di avviare un esame approfondito per gli Stati membri in cui erano già stati rilevati squilibri al fine di valutare l'evoluzione di tali squilibri e la loro possibile correzione è stata che la maggioranza degli esami approfonditi era il risultato degli squilibri già individuati.

Nondimeno, la relazione sul meccanismo di allerta ha continuato a svolgere un ruolo importante nel selezionare i paesi da sottoporre a un esame approfondito sebbene non fossero già stati rilevati squilibri.

Man mano che il numero degli Stati membri in cui sono stati rilevati squilibri diminuisce, la decisione di avviare esami approfonditi dipende sempre più dall'analisi della relazione sul meccanismo di allerta.

La prassi prudenziale di avviare un esame approfondito per tutti i paesi in cui sono già stati rilevati squilibri è fuori discussione, poiché evita il rischio che manchino esami approfonditi, qualora siano necessari. Tale prassi, associata alla spesso lenta evoluzione delle pertinenti variabili economiche sottese agli squilibri, apporta inevitabilmente un certo livello di stabilità al gruppo di paesi selezionati per lo svolgimento di esami approfonditi; crea inoltre un elemento di coerenza nel tempo.

92. Il quadro di valutazione della relazione per gli squilibri macroeconomici non ha l'obiettivo principale di fornire un sistema di allerta precoce. Funge da strumento di filtraggio per individuare indizi di possibili squilibri che necessitano di ulteriore indagine e offre la possibilità di seguire l'evoluzione degli indicatori che suggeriscono l'accumulo di rischi. Intende fornire un'ampia copertura dei rischi per la stabilità macroeconomica anziché concentrarsi sulla previsione di crisi di natura molto specifica.

Alla manutenzione, all'aggiornamento e alla modifica del quadro di valutazione provvedono i servizi della Commissione in consultazione con il Consiglio e il Parlamento. Il lavoro tecnico sul quadro di valutazione è svolto dai comitati del Consiglio, in particolare il Comitato di politica economica del consiglio ECOFIN e il suo gruppo di lavoro LIME.

(a) Il quadro di valutazione della relazione sul meccanismo di allerta non si basa su dati preliminari o previsioni. È possibile disporre di statistiche stabili solo con un ritardo.

(b) L'utilizzo di medie permette di ridurre il rischio che la lettura di alcuni indicatori dipenda da fluttuazioni temporanee.

93. L'inclusione nel quadro di valutazione di tutte le potenziali variabili pertinenti contrasta con il mantenimento della parsimonia del quadro stesso, di cui al regolamento (UE) n. 1176/2011.

L'inflazione sarebbe strettamente correlata a variabili presenti nel quadro di valutazione, in particolare il tasso di crescita del costo del lavoro per unità di prodotto e variazioni del prezzo reale delle abitazioni e, di conseguenza, non aggiungerebbe alcuna informazione aggiuntiva di rilievo.

I dati sui prestiti deteriorati su base comparabile sono divenuti disponibili solo di recente (i primi dati pubblici sono stati diffusi dalla BCE nel 2015).

94. L'inclusione di tali indicatori permette di comprendere meglio le conseguenze sociali degli squilibri, anche durante la loro correzione, contribuendo in tal modo al perfezionamento delle raccomandazioni correlate alla procedura per gli squilibri macroeconomici.

L'inclusione di tali variabili nel quadro di valutazione non ha modificato la finalità della PSM, che continua ad avere lo scopo di prevenire la comparsa di squilibri macroeconomici deleteri e di garantirne la correzione.

95. Il numero di indicatori "lampeggianti" non è l'elemento principale su cui si basa l'analisi della relazione sul meccanismo di allerta. Come nel caso del regolamento sulla procedura per gli squilibri macroeconomici, la lettura del quadro di valutazione non è meccanica e sono prese in considerazione altre informazioni pertinenti.

Cfr. anche la risposta della Commissione al paragrafo 92.

## **CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI**

97. Il prossimo riesame dell'applicazione della procedura degli squilibri macroeconomici da parte della Commissione ai sensi del regolamento (UE) n. 1176/2011 (articolo 16) sarà condotto nel 2019. I risultati saranno pubblici e discussi con gli Stati membri e altre parti interessate. Tale occasione rappresenterà inoltre il momento ideale per una revisione del quadro, che sarà più opportuno attuare in modo globale, organico e coerente con il seguito dato al riesame del 2019. Le raccomandazioni della Corte dei conti saranno tenute nella debita considerazione. La Commissione ritiene che l'attuazione delle raccomandazioni debba tenere conto del riesame della PSM del 2019, ma cercherà di iniziare ad attuare alcune delle misure già nel ciclo 2018-2019, in particolare per quanto riguarda le raccomandazioni 3.ii, 4, 5 e 6.

98. Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 33.

99. Ogni RSP contiene una serie di raccomandazioni, tra cui quelle aventi l'obiettivo di sanare gli squilibri. A seconda dell'effettiva composizione delle RSP in termini di misure specifiche raccomandate, e considerando dei documenti giuridici che riportano le RSP indicano quali di esse sono pertinenti ai fini della PSM. Come illustrato nella risposta al paragrafo 38, per prassi consolidata le RSP indicate come pertinenti ai fini della PSM sono quelle che contengono qualsiasi misura espressamente finalizzata alla correzione degli squilibri individuati per i paesi interessati dalla sorveglianza nell'ambito della PSM.

Le RSP indicate come pertinenti ai fini della PSM contengono in ogni caso misure che contribuiscono a sanare gli squilibri. Come spiegato nella risposta al paragrafo 35, talvolta la gamma di tali misure è ampia e le suddette misure possono avere simultaneamente un impatto che va oltre la prevenzione e la correzione degli squilibri. Alla luce di tali considerazioni, in alcuni casi il collegamento tra misure e squilibri è meno evidente.

100. L'adeguatezza del calendario può essere valutata solo sulla base degli esatti requisiti contenuti nelle raccomandazioni specifiche per paese. Occorre tenere debitamente conto anche della necessità di agire rapidamente per ottemperare alle raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici onde evitare che, qualora non siano sanati, gli squilibri diano luogo a gravi crisi.

101. La Commissione non quantifica sistematicamente l'impatto delle raccomandazioni specifiche per paese per una serie di motivi, nella fattispecie: i loro effetti dipendono anche dal modo specifico in cui gli Stati membri hanno deciso di attuare le RSP e conformarvisi; sul collegamento tra squilibri e strumenti politici possono incidere vari fattori; alcune RSP non sono idonee alla quantificazione; di conseguenza, una valutazione basata solo sul sottoinsieme di misure che sono più facilmente quantificabili non fornirebbe un quadro equilibrato; le valutazioni d'impatto esaustive ex ante sono caratterizzate da una notevole incertezza e si basano su ipotesi.

### **Raccomandazione 1**

(i) La Commissione accetta la raccomandazione.

Le raccomandazioni specifiche per paese sono già formulate in modo tale da affrontare gli squilibri individuati. Potrebbe esistere un margine per rendere più chiaro il collegamento nei documenti della Commissione.

Le RSP lasciano un margine di discrezionalità agli Stati membri riguardo al modo di procedere per adempiere a tali raccomandazioni, in modo da garantire la titolarità delle misure e delle riforme da parte degli Stati membri. Non è ovvio che una raccomandazione più dettagliata abbia un impatto più incisivo sugli squilibri.

(ii) La Commissione accetta la raccomandazione.

(iii) La Commissione accetta la raccomandazione.

Come dichiarato nella risposta della Commissione al paragrafo 44, la Commissione non quantifica sistematicamente l'impatto delle raccomandazioni specifiche per paese per una serie di motivi, nella fattispecie:

- gli effetti delle misure dipendono anche dal modo specifico in cui gli Stati membri hanno deciso di attuare le RSP e conformarvisi, in quanto tali raccomandazioni lasciano discrezionalità agli Stati membri riguardo al modo di procedere per adempiervi;
- sul collegamento tra squilibri e strumenti politici possono incidere vari fattori e di conseguenza i risultati possono non sempre essere facilmente sotto il controllo dei responsabili decisionali;
- le valutazioni d'impatto esaustive ex ante sono caratterizzate da una notevole incertezza e si basano su ipotesi, riguardanti anche cambiamenti comportamentali da parte di altri attori e soggetti interessati. Per lo stesso motivo, le raccomandazioni formulate da altre istituzioni internazionali equiparabili non si basano sistematicamente su quantificazioni;
- alcune RSP non sono idonee alla quantificazione poiché non possono essere modellate come modifica parametrica nei modelli disponibili (si pensi alle riforme per il rafforzamento della governance). Di conseguenza, una piena valutazione del pacchetto delle RSP rischierebbe di essere incompleta o non equilibrata poiché non sarebbe possibile prendere in considerazione

tutte le raccomandazioni specifiche per paese, ma solo il sottoinsieme di quelle che sono idonee alla quantificazione.

Sono state tuttavia presentate alcune quantificazioni di misure possibili per casi specifici e la Commissione intende realizzare tali esercizi ogniqualvolta ciò sia possibile.

(iv) La Commissione accetta la raccomandazione, fermo restando che si applicano le scadenze comuni del semestre europeo per l'attuazione delle raccomandazioni specifiche per paese, con eventuali eccezioni, opportunamente giustificate, per i casi in cui al momento della formulazione della raccomandazione è già evidente che le scadenze comuni non sarebbero realistiche per una determinata misura.

Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 97.

102. Le conclusioni sulle classificazioni degli squilibri sono contenute in una comunicazione della Commissione che accompagna gli esami approfonditi ed è basata sull'analisi dell'esame approfondito. La classificazione di uno specifico Stato membro nell'ambito della PSM è determinata prevalentemente dall'analisi dell'esame approfondito, ma sono presi in considerazione anche altri aspetti, coerentemente con quanto stabilito dal regolamento (UE) n. 1176/2011:

- per garantire la coerenza tra paesi nella valutazione, i risultati dell'esame approfondito devono tenere conto dell'intero pacchetto degli esami approfonditi. Inoltre, la classificazione degli squilibri ai sensi della PSM tiene conto di aspetti sistemici (cfr. il compendio, pagina 48). Tale valutazione deve necessariamente basarsi sulla lettura dell'intero pacchetto degli esami approfonditi;
- ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1176/2011, nella sua valutazione la Commissione deve tenere conto di una serie di fattori (gli sviluppi economici nell'Unione e nella zona euro, la fonte degli squilibri, le circostanze economiche prevalenti, le raccomandazioni o gli inviti formulati dal Consiglio nel quadro del patto di stabilità e crescita e del Semestre europeo, le politiche previste dallo Stato membro preso in esame).
- Non è previsto l'obbligo che nell'anno  $t$  la valutazione degli squilibri tenga conto solo delle informazioni incluse nell'esame approfondito presentato al momento  $t$ , poiché le informazioni pertinenti potrebbero essere contenute in altri documenti pubblici (quali pubblicazioni di esami approfonditi precedenti, la relazione sul meccanismo di allerta, previsioni).
- La Commissione delibera sull'esame approfondito e su altri aspetti prima di decidere in merito alle categorie.

La necessità di tenere in considerazione tali aspetti, e in particolare l'intero pacchetto di esami approfonditi, giustifica la pratica di sintetizzare i risultati degli esami approfonditi per tutti i paesi oggetto della PSM in una comunicazione dedicata.

103. Il regolamento sulla procedura per gli squilibri macroeconomici fissa i requisiti per la Commissione nel suo complesso. Cfr. anche le risposte della Commissione ai paragrafi 61 e 66.

104. Come dichiarato nella risposta della Commissione al riquadro 3, l'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1176/2011 stabilisce "disposizioni dettagliate volte ad individuare gli squilibri macroeconomici e a prevenire e correggere gli squilibri macroeconomici eccessivi all'interno dell'Unione". Come chiarisce il considerando 9 del regolamento, l'obiettivo delle norme specifiche

stabilite a tal fine è “integrare la procedura di sorveglianza multilaterale di cui all’articolo 121, paragrafi 3 e 4, TFUE”.

Alla luce dell’obiettivo del regolamento, non spetta al Parlamento e al Consiglio, in qualità di colegislatori che adottano atti di diritto derivato nella forma del regolamento, revocare alla Commissione il potere discrezionale conferitole dal diritto primario nella forma dell’articolo 121, paragrafo 4, del TFUE.

L’articolo 7, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1176/2011 non crea un nuovo potere o una nuova procedura. Definisce le condizioni in virtù delle quali un esistente potere conferito dal trattato (l’articolo 121, paragrafo 4, del TFUE o la procedura di sorveglianza multilaterale) deve essere esercitato nel quadro specifico della PSM. La Commissione non è pertanto tenuta ad attivare la procedura quando si verificano determinate circostanze poiché, ai sensi dell’articolo 121, paragrafo 4, del TFUE, il monopolio di iniziativa della Commissione, peraltro garantito dai trattati, rimane intatto. La Commissione conserva il potere discrezionale di attivare o non attivare la procedura. Un atto di diritto derivato non potrebbe privare la Commissione di tale potere discrezionale sancito dai trattati. Il considerando 22 del regolamento (UE) n. 1176/2011 – che recita che “se sono individuati gravi squilibri macroeconomici (...) dovrebbe essere avviata una procedura per gli squilibri eccessivi (...)” – deve essere interpretato alla luce di tale contesto. Non impone alla Commissione l’obbligo di presentare una raccomandazione, ma esprime l’auspicio politico del colegislatore che le cose siano fatte in una determinata maniera.

## **Raccomandazione 2**

(i) La Commissione accetta questa raccomandazione.

(ii) La Commissione non accetta questa raccomandazione.

I motivi alla base della classificazione degli squilibri sono pubblicati nella comunicazione della Commissione che accompagna gli esami approfonditi e la Commissione conviene sulla necessità che i criteri per la classificazione definitiva degli squilibri siano chiari. I processi seguiti per le analisi degli squilibri sono periodicamente discussi con gli Stati membri in seno ai comitati del Consiglio e sono stati pubblicati nel recente compendio sulla PSM.

La Commissione ha reso pubblici nel compendio sulla PSM alcuni dei principi seguiti nell’identificazione e nella valutazione degli squilibri e ha rafforzato la trasparenza di tale valutazione negli esami approfonditi grazie all’inserimento di matrici di valutazione della PSM.

Non è raccomandabile adottare norme ex ante per la classificazione e la valutazione degli squilibri macroeconomici; occorre infatti discernimento poiché le questioni da analizzare sono sfaccettate, complesse ed evolvono alla luce del contesto economico. Coerentemente, il regolamento (UE) n. 1176/2011 non codifica la definizione di squilibrio o squilibrio eccessivo.

(iii) La Commissione accetta la raccomandazione di spiegare con maggiore chiarezza le ragioni per cui non è opportuno avviare la procedura per gli squilibri eccessivi.

Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 97.

(iv) La Commissione non accetta questa raccomandazione.

La Commissione desidera sottolineare che non sarebbe raccomandabile definire criteri codificati per l’attivazione della procedura per gli squilibri eccessivi poiché per effettuare una valutazione corretta

degli squilibri e dare seguito alla loro individuazione occorre discernimento, in quanto gli squilibri macroeconomici possono essere determinati da molte cause diverse, assumere forme in evoluzione e riguardare un'ampia serie di settori e strumenti politici, ed è altresì necessario prendere in considerazione un lungo elenco di elementi specifici per paese e transnazionali. L'introduzione di tali criteri non sarebbe inoltre conforme allo spirito del regolamento (UE) n. 1176/2011, che non codifica il concetto di squilibrio o squilibrio eccessivo.

105. La fusione tra l'analisi dell'esame approfondito e l'analisi di altri aspetti non riguardanti l'esame approfondito ha contribuito a ridurre le sovrapposizioni che potrebbero verificarsi fra l'esame approfondito e i documenti di lavoro dei servizi della Commissione. L'esperienza suggerisce che l'esame approfondito è rimasto identificabile nel formato attuale (anche grazie alla matrice di valutazione della PSM e al capitolo dedicato alla sintesi dell'esame approfondito) e che le sovrapposizioni tra la parte della relazione per paese dedicata all'esame approfondito e la parte restante del documento sono state eliminate.

106. Fintantoché si eseguirà la necessaria analisi degli squilibri, articolandola e comunicandola in maniera adeguata, la separazione o l'integrazione degli esami approfonditi nella relazione per paese sarà irrilevante.

### **Raccomandazione 3**

(i) La Commissione accetta la raccomandazione.

La Commissione conviene che l'analisi dell'esame approfondito deve avere la possibilità di essere sufficientemente sviluppata e articolata da colmare le pertinenti lacune analitiche.

La Commissione non condivide il parere secondo cui squilibri più gravi richiedono necessariamente l'elaborazione di documenti analitici più lunghi, poiché le dimensioni dei testi dipendono anche dall'eventualità che le lacune analitiche siano state colmate nell'ambito di analisi precedenti.

La Commissione ritiene inoltre che l'integrazione degli esami approfonditi nelle relazioni per paese abbia contribuito a ridurre sovrapposizioni inutili e non comporti una comunicazione meno precisa dell'analisi dell'esame approfondito.

(ii) La Commissione accetta la raccomandazione di non pubblicare il quadro di valutazione insieme all'esame approfondito.

La pubblicazione di variabili del quadro di valutazione specifiche per paese negli esami approfonditi non è prevista dal regolamento e il ruolo del quadro di valutazione è prevalentemente la selezione di paesi da sottoporre a esami approfonditi e non l'analisi dell'esame approfondito in sé.

La Commissione accetta la raccomandazione di fornire informazioni sull'accesso alle serie di dati utilizzate nell'analisi dell'esame approfondito.

Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 97.

108. L'analisi dell'esame approfondito comprende aspetti riguardanti le finanze pubbliche. La sorveglianza nell'ambito della PSM è condotta tenendo conto della sorveglianza nel contesto del patto di stabilità e crescita, in linea con il regolamento (UE) n. 1176/2011, nonché garantendo la coerenza. Le RSP sulle finanze pubbliche nel contesto del patto di stabilità e crescita sono state indicate come pertinenti ai fini della procedura per gli squilibri macroeconomici per gli Stati

membri in cui l'elevato debito pubblico è un elemento che contribuisce all'individuazione degli squilibri in un determinato paese o in cui la riduzione dei disavanzi di bilancio contribuisce alla correzione di forti disavanzi delle partite correnti individuati nell'ambito degli squilibri. Nei paesi che registrano avanzi delle partite correnti, gli esami approfonditi hanno analizzato i collegamenti tra una serie di misure di bilancio e la posizione sull'estero. Per tali Stati membri è stata indicata come pertinente ai fini della procedura per gli squilibri macroeconomici una serie di misure RSP di natura fiscale potenzialmente in grado di contribuire a far fronte ad avanzi consistenti.

#### **Raccomandazione 4**

La Commissione accetta questa raccomandazione.

La Commissione continuerà ad attuare la sorveglianza nell'ambito della PSM tenendo conto della sorveglianza nel contesto del patto di stabilità e crescita, in linea con il regolamento (UE) n. 1176/2011, nonché garantendo la coerenza tra i due processi.

Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 97.

109. Per le analisi degli effetti di propagazione sono stati seguiti metodi di modellizzazione all'avanguardia.

L'analisi esamina sistematicamente gli effetti di propagazione verso l'esterno dai principali paesi della zona euro; è infatti probabile che gli effetti di propagazione siano più marcati se provengono da grandi economie. Un'analisi aggiuntiva degli effetti di propagazione verso l'interno e degli effetti di propagazione verso l'esterno è inclusa ove opportuno, sulla base di sviluppi effettivi o attesi che potrebbero produrre notevoli effetti transfrontalieri.

È importante riconoscere che taluni tipi di effetti di propagazione (ad esempio effetti di contagio derivanti dalla fiducia dei mercati finanziari) possono essere modellizzati solo sulla base di ipotesi e congetture e sono soggetti a limitazioni.

Recenti edizioni della relazione sul meccanismo di allerta hanno sistematicamente preso in considerazione la dimensione "zona euro" degli squilibri. I risultati dell'esame approfondito fanno riferimento a considerazioni sistemiche e riguardanti gli effetti di propagazione per numerosi Stati membri.

110. L'affermazione sulla mancanza di coerenza tra le RSP pertinenti ai fini della procedura per gli squilibri macroeconomici e le raccomandazioni formulate per la zona euro deriva dal fatto che la necessità di coerenza tra le raccomandazioni per la zona euro e le RSP pertinenti ai fini della procedura per gli squilibri macroeconomici si applica solo agli Stati membri contemporaneamente destinatari di RSP che sono al tempo stesso pertinenti ai fini della PSM e per cui esiste una pertinente raccomandazione per la zona euro. Non tutte le raccomandazioni formulate per la zona euro sono pertinenti ai fini della procedura per gli squilibri macroeconomici, in quanto il loro ambito di applicazione è più ampio. Non tutti gli Stati membri sono destinatari di raccomandazioni correlate alla procedura per gli squilibri macroeconomici, in quanto alcuni Stati membri non sono interessati dalla sorveglianza nell'ambito della PSM. Non tutti gli Stati membri sono destinatari di RSP derivanti da raccomandazioni per la zona euro se sono privi di sfide significative o se non hanno la necessità di attuare politiche specifiche oppure se sono soggetti a vincoli che giustificano l'assenza di una RSP.

#### **Raccomandazione 5**

(i) La Commissione accetta questa raccomandazione e ritiene di stare già attuandola.

L'attuazione della PSM tiene già conto degli aspetti sistemici della zona euro e del contesto del riequilibrio e tali considerazioni hanno costituito la logica per le raccomandazioni e la classificazione degli squilibri ai sensi della PSM.

(ii) La Commissione accetta questa raccomandazione.

Le raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici sono rivolte esclusivamente a paesi in cui sono stati rilevati squilibri. Le raccomandazioni specifiche per paese relative alla procedura per gli squilibri macroeconomici devono essere coerenti con le raccomandazioni formulate per la zona euro pertinenti ai fini della procedura per gli squilibri macroeconomici. Le raccomandazioni specifiche per paese correlate alla procedura per gli squilibri macroeconomici possono comprendere misure di bilancio se devono sanare gli squilibri rilevati nello Stato membro interessato. La PSM non può essere utilizzata per formulare raccomandazioni di bilancio erga omnes. La Commissione ritiene che la coerenza con la raccomandazione per la zona euro sull'orientamento della politica di bilancio sia adeguata solo se giustificata sulla base degli squilibri rilevati per lo Stato membro interessato.

Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 97.

#### **Raccomandazione 6**

La Commissione accetta questa raccomandazione e si sta già adoperando per attuarla.

Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 97.

<b>Evento</b>	<b>Data</b>
Adozione del piano di indagine (APM) / Inizio dell'audit	31.5.2016
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	28.9.2017
Adozione della relazione finale dopo la procedura del contraddittorio	28.11.2017
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	15.12.2017

La Corte dei conti europea ha esaminato l'attuazione, da parte della Commissione, della procedura per gli squilibri macroeconomici, che è intesa a individuare, prevenire e sanare gli squilibri macroeconomici suscettibili di compromettere la stabilità economica di un determinato paese dell'UE, della zona euro o dell'intera UE. La Corte ha riscontrato che, sebbene la procedura per gli squilibri macroeconomici sia nell'insieme ben concepita, la Commissione non la sta attuando in modo tale da garantire un'efficace prevenzione e correzione degli squilibri. La classificazione degli Stati membri con squilibri manca di trasparenza, l'analisi approfondita della Commissione – benché di livello soddisfacente – ha perso in parte visibilità e l'opinione pubblica non è sufficientemente informata sulla procedura e sulle relative implicazioni. La Corte formula pertanto una serie di raccomandazioni alla Commissione perché migliori profondamente determinati aspetti della propria gestione e dia maggior rilievo alla procedura per gli squilibri macroeconomici.



CORTE  
DEI CONTI  
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni

**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](https://eca.europa.eu/it/Pages/ContactForm.aspx)  
Sito Internet: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors

© Unione europea, 2018.

Per qualsiasi utilizzo o riproduzione di fotografie o di altro materiale i cui diritti d'autore non appartengano all'Unione europea, occorre chiedere l'autorizzazione direttamente al titolare di tali diritti.