



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 18 dicembre 2012 (20.12)
(OR. en)**

17929/12

**ECOFIN 1092
UEM 346**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data: 14 dicembre 2012
Destinatario: Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.: COM(2012) 761 final
Oggetto: RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO
Relazione provvisoria sui progressi compiuti nell'attuazione della direttiva 2011/85/UE del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2012) 761 final.

All.: COM(2012) 761 final



Bruxelles, 14.12.2012
COM(2012) 761 final

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

**Relazione provvisoria sui progressi compiuti nell'attuazione della direttiva 2011/85/UE
del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri**

{SWD(2012) 433 final}

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Relazione provvisoria sui progressi compiuti nell'attuazione della direttiva 2011/85/UE del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri

1. INTRODUZIONE

La direttiva 2011/85/UE del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri¹ è entrata in vigore nel dicembre 2011. Essa costituisce un elemento importante del pacchetto legislativo sul rafforzamento della *governance* economica (il cosiddetto “six-pack”). Con tale direttiva l’Unione europea ha avuto modo, per la prima volta, di stabilire requisiti minimi per i quadri di bilancio, dando così una certezza legale che va ad affiancare le raccomandazioni specifiche per paese elaborate nel processo del semestre europeo. Alla luce dell’urgenza di interventi di risanamento in un gran numero di Stati membri, è necessario agire con la massima priorità. In tale contesto l’impegno volto a migliorare i quadri di bilancio nazionali è strettamente correlato alle politiche di risanamento di bilancio, poiché entrambi sono finalizzati a produrre miglioramenti duraturi della qualità dei risultati di bilancio.

Ai fini della direttiva il quadro di bilancio corrisponde a una serie di disposizioni, procedure, norme e istituzioni inerenti alla conduzione delle politiche di bilancio dell’amministrazione pubblica, in particolare: i) sistemi di contabilità di bilancio e segnalazione statistica; ii) regole e procedure riguardanti la preparazione delle previsioni per la programmazione di bilancio; iii) regole di bilancio numeriche specifiche per paese; iv) quadri di bilancio a medio termine; v) meccanismi che disciplinano le relazioni in materia di bilancio tra le autorità pubbliche in tutti i sottosettori dell’amministrazione pubblica. Per ciascuna voce la direttiva indica una serie di principi fondamentali, che gli Stati membri sono tenuti a recepire negli ordinamenti nazionali entro il 31 dicembre 2013. Nel luglio 2011 i capi di Stato e di governo degli Stati membri della zona euro hanno accelerato i tempi impegnandosi a recepire la direttiva entro la fine del 2012². Infine, con l’adozione del trattato intergovernativo sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* è stato dato seguito alla direttiva. Il trattato è stato firmato da 25 Stati membri che si sono impegnati a stabilire a livello nazionale una regola sul pareggio di bilancio in termini strutturali.

A norma dell’articolo 15, paragrafo 3, della direttiva la Commissione elabora “una relazione provvisoria sui progressi compiuti nell’attuazione delle disposizioni principali della presente direttiva sulla base delle informazioni pertinenti degli Stati membri e la trasmette al Parlamento europeo e al Consiglio entro il 14 dicembre 2012”. A tal fine la Commissione ha trasmesso nel maggio 2012 al Comitato di politica economica un questionario per dare modo agli Stati membri di notificare misure messe in atto, riforme già avviate o piani concreti. La presente relazione si basa principalmente sulle informazioni trasmesse dagli Stati membri. La maggior parte degli Stati membri ha inoltrato i propri contributi nel settembre 2012³. Le informazioni fornite rispecchiano dunque lo *status quo* al momento in cui sono state

¹ GU L 306 del 23.11.2011, pag. 41.

² Dichiarazione del 21 luglio 2011, pagina 4, punto 14.

³ NL, SI, LT PT, IT e HU hanno inoltrato le loro risposte in ottobre e CY, LV, MT e UK in novembre.

trasmesse. Le schede dettagliate dei singoli paesi sono riportate nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la relazione (SWD(2012) 433).

L'obiettivo della relazione provvisoria sui progressi compiuti è di informare il Consiglio, il Parlamento europeo e l'opinione pubblica sullo stato di avanzamento dell'attuazione della direttiva. La relazione non va pertanto intesa come una valutazione esaustiva della conformità delle disposizioni nazionali alla direttiva, che sarà invece elaborata una volta scaduti i termini per il recepimento a norma del diritto dell'UE. Al fine di fornire una sintesi chiara della situazione, la sezione 2 della presente relazione è ripartita in cinque sottosezioni che corrispondono alle principali disposizioni della direttiva ed è seguita da una conclusione in cui si riassumono i risultati più importanti.

2. PROGRESSI NELL'ATTUAZIONE DELLE PRINCIPALI DISPOSIZIONI DELLA DIRETTIVA

2.1 Disposizioni su contabilità, statistiche e trasparenza (capo II e articolo 14 della direttiva)

Una solida politica di bilancio dovrebbe basarsi su una rendicontazione di bilancio altrettanto rigorosa. Per i responsabili politici disporre di dati completi, precisi e aggiornati sull'esecuzione del bilancio è indispensabile per molteplici motivi. Innanzitutto garantisce una corretta esecuzione dei bilanci votati dagli organi legislativi. In secondo luogo consente alle autorità di bilancio di monitorare quasi in tempo reale qualsiasi discostamento dall'andamento concordato. In terzo luogo, con un approccio rivolto al futuro, garantisce che la programmazione di bilancio sia condotta basandosi sui dati più recenti disponibili al fine di limitare il più possibile gli effetti di base causati dalle revisioni successive dei dati di bilancio.

Fino a poco tempo fa la rendicontazione di bilancio a intervalli molto brevi era disomogenea nella maggioranza degli Stati membri. Anche laddove gli obblighi di rendicontazione erano definiti correttamente, i dati dell'amministrazione pubblica confluivano da diversi settori della stessa ed erano basati su principi contabili o statistici che differivano in termini di frequenza, scadenze per la rendicontazione o metodologie di compilazione. Viste queste premesse, gli sviluppi di bilancio negativi, in particolare quelli provenienti da enti che non facevano parte dell'amministrazione centrale, non sono stati individuati per periodi di tempo troppo lunghi. Uno dei primi interventi che gli Stati membri sono stati chiamati a realizzare nel quadro dei programmi di aggiustamento economico e crescita è stata l'elaborazione di relazioni di bilancio a intervalli molto brevi per tutti gli enti dell'amministrazione pubblica⁴.

Pertanto la direttiva offre un'importante opportunità per armonizzare le convenzioni contabili delle diverse amministrazioni pubbliche, per razionalizzare le linee di trasmissione delle informazioni e per garantire che le istanze decisionali e gli osservatori esterni possano usufruire di un flusso di dati efficace. Dare una veste legale ai processi informali di raccolta già in atto e a nuovi requisiti statistici farebbe sì che le centinaia (e talvolta migliaia) di enti delle amministrazioni pubbliche siano debitamente integrate in un unico sistema di raccolta dati.

Quasi tutti gli Stati membri che trasmettono informazioni comunicano i dati mensili per gli organismi dell'amministrazione centrale sulla base della contabilità di cassa o di altri tipi contabilità (BG, DK, DE, EE, EL, ES, FR, IE, IT, LT, MT, NL, AT, PT, RO, SK, FI, SE, SI e

⁴ Su questo fronte la Grecia ha dato prova di grande impegno; cfr. European Economy — Occasional Paper No 94 "The Second Economic Adjustment Programme for Greece — marzo 2012".

UK)⁵. Tuttavia la disponibilità di dati di bilancio conformi alla direttiva è decisamente più bassa per gli enti preposti alla sicurezza sociale (BG, DK, EE, EL, NL, RO, PT e FI) e le riforme avviate non sono ancora concluse per gli enti dell'amministrazione statale in AT, DE ed ES⁶. A livello locale, per cui la direttiva impone principi relativamente meno rigorosi (rendicontazione sulla base della contabilità di cassa o equivalente), solo undici Stati membri (BG, DK, EE, EL, IT, LT, MT, PT, RO, FI e UK) comunicano dei dati. Di conseguenza c'è un importante margine di miglioramento nella maggior parte degli Stati membri per quanto riguarda i sottosettori che non rientrano nell'amministrazione centrale. Ciò assume particolare rilevanza dal momento in cui talvolta rappresentano una quota importante della spesa pubblica complessiva, soprattutto in paesi fortemente decentralizzati.

La Commissione affianca gli Stati membri intervenendo anche in ambito statistico. Al fine di sostenere gli Stati membri nell'attuazione pratica delle disposizioni in materia statistica previste agli articoli 3 e 14 della direttiva, Eurostat ha istituito una *task force* che si occupi delle implicazioni della direttiva per la raccolta e la diffusione dei dati di bilancio. Si prevede che i risultati dei lavori della *task force* siano presentati sotto forma di modelli accompagnati da note sulla metodologia, sulla portata dei dettagli da fornire obbligatoriamente nonché sulla frequenza e le scadenze relative alla pubblicazione nazionale di indicatori individuali che fungano da orientamento per gli istituti nazionali di statistica. La maggior parte degli Stati membri si è dichiarata disposta a tenere conto delle conclusioni della *task force* nel loro operato in ambito statistico.

Inoltre, l'articolo 16, paragrafo 3, della direttiva specifica che la "*Commissione, entro il 31 dicembre 2012, valuta l'adeguatezza dei principi contabili internazionali applicabili al settore pubblico [IPSAS] per gli Stati membri*". A tale proposito la Commissione ha ricevuto oltre sessanta contributi nel quadro della relativa consultazione pubblica. La relazione di valutazione sarà pubblicata prima della fine del 2012 e conterrà informazioni sull'importanza e l'utilità della contabilità fondata sul principio di competenza all'interno degli Stati membri nonché sull'uso attuale di tale tipo di contabilità negli stessi Stati membri, una sintesi e una valutazione dell'idoneità dei principi IPSAS, analogie e differenze tra i principi IPSAS e la contabilità statistica, il costo potenziale dell'attuazione di nuovi principi contabili e aspetti inerenti alla *governance*.

Infine, ai fini dell'attuazione dell'articolo 4, paragrafo 7, della direttiva, il 6 febbraio 2012 Eurostat ha avviato per la prima volta la pubblicazione regolare di comunicati stampa dedicati al debito pubblico su base trimestrale, che forniscono dati relativi all'UE, alla zona euro e ai singoli Stati membri. Si prevede la realizzazione di un'iniziativa analoga per il deficit su base trimestrale.

2.2 Previsioni macroeconomiche e di bilancio (capo III della direttiva)

Le previsioni macroeconomiche e di bilancio utilizzate nella programmazione di bilancio sono state a lungo considerate l'anello debole nella produzione dei bilanci annuali. Per molto tempo si è ritenuto che le stime di bilancio di alcuni Stati membri fossero distorte. In tali casi, i bilanci basati su ipotesi non obiettive difficilmente potevano veicolare un'immagine fedele ed equa agli occhi del parlamento e dell'opinione pubblica. Per questo motivo la direttiva è

⁵ Tuttavia, non sempre dalla rendicontazione degli Stati membri è facile evincere se tutti gli enti e gli organi che non rientrano nel bilancio dello Stato ma sono all'interno dell'amministrazione centrale rientrino effettivamente nella raccolta dei dati.

⁶ Tuttavia, in alcuni casi la sicurezza sociale fa parte dell'amministrazione centrale, mentre molti Stati membri non dispongono di bilanci a livello regionale secondo il Sistema europeo dei conti (S. 1312).

incentrata particolarmente sul concetto di previsione, dedicando un intero capo a questo aspetto, in cui fondamentalmente si richiede agli Stati membri di basare la programmazione di bilancio su previsioni macroeconomiche e di bilancio realistiche che utilizzano le informazioni più aggiornate.

Se è vero che determinare dei principi per le previsioni è un compito complesso, gli Stati membri sono comunque chiamati ad applicare la dovuta diligenza nella preparazione, pubblicazione e valutazione delle previsioni. Una corretta attuazione prevede, in principio, una chiara distribuzione dei compiti tra gli enti coinvolti nel processo di previsione e comprende una valutazione *ex post*. Quest'ultima non deve necessariamente essere condotta su base annua, ma rappresenta un indicatore valido per segnalare alle autorità di bilancio eventuali dati distorti.

L'attività di previsione può anche prevedere il coinvolgimento di istituzioni indipendenti o organismi dotati di autonomia funzionale, come proposto nel quadro del progetto di regolamento del "two-pack" per il monitoraggio dei documenti programmatici di bilancio per i paesi della zona euro⁷, che estende e precisa ulteriormente determinate disposizioni della direttiva. Una volta adottato, il regolamento del "two-pack" sul bilancio potrà dare un apporto concreto al raggiungimento degli obiettivi della direttiva in questo ambito.

Circa un terzo degli Stati membri (BG, DE, DK, EE, PL, RO, SE, SI, SK e UK) riferiscono di disporre di processi strutturati che coinvolgono diverse istituzioni o diversi organismi per garantire che le previsioni siano trasparenti ed affidabili. Altri Stati membri sono ancora nella fase di pianificazione o hanno, per ora, rilasciato solo generiche dichiarazioni di intenti. Dal canto loro, AT, BG, CY, DE, DK, EL, RO, SE e UK hanno comunicato di aver elaborato scenari macroeconomici e di bilancio alternativi, realizzando un intervento preventivo importante che agevola trasferimenti di bilancio in sede di esecuzione nell'eventualità in cui i parametri effettivi si discostino dallo scenario di riferimento. Solo una minoranza di Stati membri indica di confrontare (o di prevedere di confrontare) le rispettive previsioni con quelle della Commissione europea (BG, CY, DE, EE, EL⁸, FR, RO and SI), sebbene alcuni Stati membri usino le ipotesi elaborate dalla Commissione come *input* per i propri processi (EE e PL). Pochi Stati membri riferiscono, in questa fase, di avere adottato misure specifiche per la valutazione *ex post* della qualità delle previsioni prevista all'articolo 4, paragrafo 6, della direttiva.

2.3 Regole di bilancio numeriche (capo IV della direttiva)

La direttiva prevede che gli Stati membri si dotino di regole di bilancio numeriche specifiche per paese che promuovano effettivamente l'osservanza degli obblighi derivanti dal trattato nel settore delle politiche di bilancio (articoli da 5 a 7). La direttiva non specifica in dettaglio tali regole, ma le stesse devono prevedere obblighi volti a definirne chiaramente gli obiettivi e la portata, a mettere in atto un monitoraggio indipendente ben definito, efficace e puntuale, a realizzare meccanismi per garantirne l'osservanza e a definire solo clausole di salvaguardia ben delineate⁹.

⁷ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro - COM(2011) 821 definitivo.

⁸ Aspetto trattato nel quadro delle discussioni bilaterali nel contesto del programma economico di aggiustamento e crescita.

⁹ Il trattato intergovernativo sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* costituisce un'applicazione concreta della direttiva per gli Stati membri della zona euro e altri Stati membri che l'hanno ratificato su

È risaputo che i quadri di bilancio basati su regole ben delineate migliorano significativamente la disciplina di bilancio. Nel definire tali regole gli Stati membri devono tenere conto di diversi prerequisiti. Innanzitutto è necessario che le regole di bilancio siano pienamente compatibili con il quadro di bilancio dell'UE. In secondo luogo è importante evitare i due seguenti estremi negativi: se da un lato lacune nella copertura delle regole indebolirebbero l'efficacia dell'intero quadro esponendolo a eventuali sfondamenti di bilancio, dall'altro lato un accumulo di regole nazionali rischierebbe di aumentare la probabilità che tali regole, se non ben definite, si contrastino a vicenda, con una conseguente perdita generale di autorevolezza. Infine, affinché le regole siano pienamente rispettate e garantiscano un'effettiva disciplina di bilancio, è necessario valutarne regolarmente l'osservanza. Un monitoraggio effettivo e le valutazioni *ex post* sono particolarmente utili in caso di regole complesse o nell'eventualità di numerose regole nazionali la cui interazione non è facilmente comprensibile. I controlli periodici svolti da istituzioni incaricate del monitoraggio dotate di un'autorità sufficiente darebbero inoltre l'opportunità di sensibilizzare maggiormente sul tema della sostenibilità del bilancio e di stimolare un sano dibattito con le autorità di bilancio e l'opinione pubblica sugli obiettivi di bilancio comuni.

Grazie al sostegno dato dall'introduzione della direttiva e del trattato intergovernativo sulla stabilità, il coordinamento e la *governance*, venti Stati membri hanno prospettato o hanno annunciato di aver già realizzato importanti riforme finalizzate a una revisione delle regole di bilancio (AT, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, ES, IE, IT, FR, LT, LV, NL, PL, PT, RO, SE, SK e SI). Undici Stati membri (CY, IE, ES, FR, IT, LT, LV, NL, PL, PT e SI) hanno annunciato di voler introdurre nuove regole sul pareggio di bilancio, compresa la legislazione proposta. In altri cinque Stati membri (BG, DK, DE, EE e AT) è in corso un processo di aggiornamento di tali regole volto ad un loro rafforzamento. Per alcune regole sul pareggio di bilancio l'entrata in vigore sarà preceduta da un periodo di transizione. Hanno optato per questa soluzione la Germania (2016 per il governo federale, 2020 per i *Länder*), l'Austria (2017) e la Spagna (2020). Le regole sulla spesa sono in via di adozione in dieci Stati membri (AT, CY, DK, EE, ES, IT, LT, LV, PL e PT) e oggetto di riforma in altri cinque Stati membri (BG, CZ, RO, SI e SK). In dodici Stati membri (AT, BG, CY, CZ, EE, IE, IT, ES, NL, PL, PT e SK) l'elaborazione o il rafforzamento di regole nazionali sul debito è un proposito sviluppato di recente. Inoltre gli Stati membri che hanno avviato un programma di aggiustamento sono soggetti a un quadro pluriennale articolato su diversi obiettivi e che di fatto limita la loro politica di bilancio come una regola di bilancio con vincoli più rigorosi in termini di monitoraggio ed esecuzione.

Molti Stati membri dichiarano che le regole nuove o aggiornate presenteranno caratteristiche in linea con i requisiti della direttiva. In particolare, diversi Stati membri riferiscono che affideranno alle istituzioni di monitoraggio la valutazione dell'attuazione delle regole di bilancio (BG, CY, CZ, DK, DE, EE, IE, IT, LV, PL e SK). In BG, CY, CZ, DK, DE, ES, IE, LV, AT, PL e SK sono state definite delle clausole di salvaguardia. La portata delle regole di bilancio viene ora estesa per includere altri sottosettori dell'amministrazione pubblica al di fuori dell'amministrazione centrale. L'amministrazione locale o regionale è soggetta alle regole di bilancio, relative al saldo in pareggio (BG, DE, ES, FR, LT, LU, NL, AT, RO, SE e SK), al debito (BG, CZ, EE, ES, IT, AT, PT, RO e SK) o alle spese (BG, ES e AT). In generale, la determinazione di regole di bilancio numeriche a livello nazionale sembra essere

base volontaria. Tale trattato sancisce l'introduzione di una regola sul pareggio di bilancio a livello nazionale, che chiaramente dovrebbe essere conforme ai requisiti posti dalla direttiva alla stregua delle altre norme numeriche nazionali.

sulla buona strada. Tuttavia le loro caratteristiche specifiche e la coerenza globale dovranno essere infine valutate alla luce dei requisiti degli articoli 5 e 6 della direttiva.

2.4 Quadri di bilancio a medio termine (capo V della direttiva)

La direttiva prevede che gli Stati membri istituiscano un quadro di bilancio a medio termine credibile ed efficace, che consenta un'estensione che vada oltre l'orizzonte di programmazione di un anno per assicurare decisioni politiche più coerenti, efficaci e potenzialmente ambiziose nel medio periodo. I quadri di bilancio a medio termine devono contenere obiettivi di bilancio pluriennali in combinazione con proiezioni relative alle singole voci principali di entrate e uscite basate su politiche invariate, accompagnati da spiegazioni delle politiche correttive a medio termine volte a colmare le lacune tra le proiezioni a politiche invariate e gli obiettivi politici. Inoltre tali quadri devono contenere una valutazione sul modo in cui le politiche previste potrebbero incidere sulla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche.

Nella direttiva si dedica un capo ai quadri di bilancio a medio termine (articoli da 9 a 11), tuttavia è importante non considerare l'elaborazione di tali quadri un aspetto isolato. Infatti la tempistica della preparazione di tali quadri e la loro integrazione nel ciclo di bilancio annuale va ponderata attentamente affinché possa assolvere pienamente la sua funzione di documento strategico per lo Stato congiuntamente ai documenti di bilancio annuali ordinari. Ove necessario i quadri dovrebbero sostituire i documenti programmatici esistenti o riunirli in un unico documento strategico ben delineato. La coerenza è un elemento cruciale che dovrebbe essere tenuto in considerazione a diversi livelli. Innanzitutto, i quadri di bilancio a medio termine dovrebbero fungere da base per la successiva elaborazione del bilancio annuale. In secondo luogo, poiché diversi Stati membri hanno introdotto delle regole di bilancio pluriennali vincolanti, i dati relativi a tali regole dovrebbero confluire automaticamente nei quadri. Infine, i documenti relativi ai quadri dovrebbero evidenziare anche una coerenza di natura temporale, documentando gli aggiustamenti numerici in maniera dettagliata e trasparente indipendentemente dal fatto che siano riconducibili ad effetti di base, discostamenti dei risultati o modifiche discrezionali.

Ventidue Stati membri hanno riferito di aver adottato o di avere elaborato piani concreti per l'adozione di quadri pluriennali (BG, CY, CZ, DK, DE, EE, IE, EL, FR, HU, IT, LT, LV, NL, AT, PL, PT, RO, SE, SI, SK e UK). Quasi tutti si basano su cicli e sono pertanto aggiornati almeno su base annuale includendo l'anno successivo. Tuttavia, NL aggiorna il proprio quadro soltanto in relazione agli sviluppi dei prezzi nel corso di una legislatura, mentre FR li aggiorna a cadenza biennale. SI ha un bilancio biennale, con aggiustamenti su base annuale in combinazione con un quadro di spesa triennale. I quadri pluriennali comunicati dagli Stati membri si estendono su tre anni (BG, CY, FR, IT, LT, LV, HU, RO, SE e SK), quattro anni (CZ, DK, EE, EL, NL, PL, AT, PT e SI) o cinque anni (DE, UK). BG, CZ, EE, LV, PL e SK hanno adottato disposizioni legislative che garantiscono la coerenza tra i quadri pluriennali nazionali e i relativi processi di bilancio annuali. I quadri pluriennali costituiscono anche uno strumento per determinare i tetti o gli obiettivi di spesa (CZ, DK, EE, EL, FR, LT, LV, NL, AT, PT, SE e SI), sebbene la presentazione degli sviluppi a medio termine limitata alla spesa non basterebbe per la qualificazione come quadri di bilancio a medio termine a norma della direttiva. Infine, solo pochi Stati membri riferiscono di presentare proiezioni pluriennali su una base a politiche invariate, nonostante l'importanza fondamentale di stabilire uno scenario di riferimento in combinazione con misure politiche per raggiungere gli obiettivi politici o i valori che risultano dalle regole di bilancio esistenti.

2.5 Meccanismi per il coordinamento tra i sottosettori dell'amministrazione pubblica (articoli 12 e 13 della direttiva)

L'articolo 12 prevede che le misure previste dalla direttiva si applichino in modo coerente e riguardino tutti i sottosettori dell'amministrazione pubblica. Ciò rispecchia il fatto che gli impegni iniziali per un miglioramento dei quadri di bilancio fossero incentrati solamente sull'amministrazione centrale. La direttiva fornisce la base per un'ampia estensione dei principi di contabilità, statistica, previsione e delle regole di bilancio agli enti di previdenza e assistenza sociale e alle amministrazioni locali, che insieme rappresentano una quota considerevole della spesa complessiva. Al fine di garantire una buona amministrazione, l'articolo 13 della direttiva evidenzia anche l'importanza di una distinzione chiara delle responsabilità di bilancio tra i vari livelli di governo e stabilisce il principio per cui gli *“Stati membri istituiscono meccanismi appropriati per il coordinamento tra tutti i sottosettori dell'amministrazione pubblica tali da garantire una copertura completa e uniforme di tutti i sottosettori dell'amministrazione pubblica nella programmazione di bilancio, nelle regole di bilancio numeriche specifiche per paese e nella preparazione delle previsioni di bilancio e per l'istituzione di una programmazione pluriennale come previsto in particolare nel quadro di bilancio pluriennale.*

Le disposizioni nazionali dovrebbero pertanto garantire che tutti i livelli dell'amministrazione pubblica siano soggetti ai vincoli derivanti dagli obiettivi di bilancio. Disposizioni così dettagliate possono essere soltanto di natura specifica per paese, viste le peculiarità degli schemi di redistribuzione orizzontale e verticale talvolta complessi tra e all'interno dei vari livelli dell'amministrazione. Se da un lato regole chiare e applicate in maniera efficace sono essenziali a tal fine, è anche vero che questo tipo di strumenti dovrebbe idealmente essere accompagnato da fora in cui i rappresentanti degli enti amministrativi hanno l'opportunità di dialogare e partecipare al ciclo generale del bilancio annuale a livello strategico, prima che i vari livelli dell'amministrazione pubblica preparino i bilanci annuali secondo le proprie regole procedurali.

Oltre alla determinazione di regole di bilancio per (o l'estensione a) le amministrazioni subnazionali, gli Stati membri riferiscono di disporre di una serie di strumenti di coordinamento relativi a varie fasi del processo di bilancio annuale. In BG le consultazioni con le amministrazioni comunali hanno luogo nel corso del processo di elaborazione dei quadri di bilancio a medio termine. I verbali di tali consultazioni forniscono degli spunti per le discussioni sul progetto di legge sul bilancio dello Stato condotte in sede di Consiglio dei ministri. In DK deve essere stabilito un nesso più forte tra gli obiettivi concordati e i trasferimenti di risorse dall'amministrazione centrale alle amministrazioni comunali. In DE all'istituzione di monitoraggio per la regola sul pareggio di bilancio (*Stabilitätsrat* - Consiglio di stabilità) partecipano i membri del governo federale e dei *Länder*. Anche la pratica consolidata della previsione congiunta delle entrate da imposte condivise in seno a un comitato costituisce una forma di coordinamento “integrato”. In ES la nuova legge organica stabilisce dei massimali di debito suddivisi tra i diversi livelli di amministrazione, con procedure correttive applicabili alle amministrazioni subnazionali. Questo tipo di patto di stabilità nazionale è stato adottato anche in AT, dove per ogni livello dell'amministrazione si assegnano anche obiettivi relativi al disavanzo e dove è stato istituito un organismo di conciliazione per risolvere le controversie tra i diversi livelli dell'amministrazione. In NL il progetto di legge sulla sostenibilità delle finanze pubbliche è volto a sancire legalmente l'obbligo per le amministrazioni locali di contribuire equamente al raggiungimento dell'obiettivo a medio termine. Nel caso in cui non fossero raggiunti gli obiettivi comuni c'è la possibilità di comminare sanzioni a tutti i livelli dell'amministrazione che ne sono

responsabili. In RO il Ministro delle finanze pubbliche dà istruzioni alle autorità locali con una comunicazione quadro sull'elaborazione dei bilanci locali, sul quadro macroeconomico e sui massimali per i trasferimenti di bilancio dal bilancio dello Stato. Inoltre, BE, DE, IE, FI, FR, LU e SI stanno valutando delle modifiche alle rispettive disposizioni di coordinamento.

3. CONCLUSIONE

In generale, gli Stati membri riferiscono di avere realizzato progressi sostanziali, ma disomogenei nell'attuazione della direttiva. Rispetto al capo II della direttiva, gli Stati membri devono ancora progredire per garantire una copertura statistica puntuale e completa per tutti i sottosettori dell'amministrazione pubblica. Le disposizioni sulle previsioni comunicate da alcuni Stati membri non sono sufficientemente dettagliate. Sono stati registrati maggiori progressi nell'ambito delle regole di bilancio numeriche di cui al capo IV della direttiva: sono in via di elaborazione numerosi strumenti nazionali intesi a rafforzare le politiche di bilancio nazionali. Il fatto che tutti gli atti legislativi del cosiddetto "sick-pack" relativo alla riforma del patto di stabilità e crescita si rafforzino mutuamente, unitamente all'impulso dato dal trattato intergovernativo sulla stabilità, il coordinamento e la *governance*, ha contribuito a fare di questi aspetti una priorità nel programma di riforme degli Stati membri. Numerosi Stati membri riferiscono che i quadri di bilancio a medio termine ai sensi del capo V della direttiva sono già stati adottati o sono previsti, ma le informazioni fornite talvolta non sono dettagliate e non dimostrano con sufficiente chiarezza la piena conformità a quanto specificato nella direttiva. Infine, molti Stati membri hanno dimostrato di impegnarsi per adottare disposizioni di coordinamento efficaci per le amministrazioni subnazionali, ma i buoni propositi comunicati devono essere tradotti in disposizioni concrete e applicabili. Diversi Stati membri considerati paesi dalle solide performance di bilancio hanno comunicato meno riforme in questo stadio, ma stanno valutando la formalizzazione di una parte del loro attuale quadro informale per raggiungere una maggiore efficienza. La Commissione proseguirà nell'attuazione della direttiva per quanto concerne le sezioni di cui è responsabile e una volta trascorsa la scadenza per il recepimento svolgerà una valutazione completa della conformità in linea con le procedure standard dell'UE.