COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 30.6.2025
COM(2025) 317 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Relazione provvisoria sui progressi compiuti in relazione all'attuazione della direttiva (UE) 2024/1265 del Consiglio, del 29 aprile 2024, recante modifica della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri

{SWD(2025) 161 final}

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Relazione provvisoria sui progressi compiuti in relazione all'attuazione della direttiva (UE) 2024/1265 del Consiglio, del 29 aprile 2024, recante modifica della direttiva 2011/85/UE 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 membri[1] è entrata in vigore nel dicembre 2011. Si è trattato di una parte importante del pacchetto legislativo sul rafforzamento della governance economica, noto anche come "six-pack". La direttiva ha stabilito, per la prima volta, requisiti minimi per i quadri di bilancio per gli Stati membri dell'UE. Come stabilito nella direttiva e tenendo conto dell'esperienza acquisita dal 2011, l'intero sistema di sorveglianza economica è stato riesaminato di recente e tale riesame ha portato a una riforma del patto di stabilità e crescita entrata in vigore il 30 aprile 2024. In tale contesto, la direttiva 2011/85/UE del Consiglio è stata modificata dalla direttiva (UE) 2024/1265 del Consiglio[2].

La direttiva 2011/85/UE aveva introdotto requisiti minimi per i sistemi di contabilità pubblica e segnalazione statistica, le regole e procedure riguardanti la preparazione delle previsioni per la programmazione di bilancio, le regole di bilancio numeriche specifiche per paese, i quadri di bilancio a medio termine e i meccanismi che disciplinano le relazioni in materia di bilancio tra le autorità pubbliche dei sottosettori dell'amministrazione pubblica. Sebbene il riesame abbia riguardato tutte queste disposizioni, esaminando se fossero ancora pertinenti e se fossero state comprese e applicate come previsto, il riesame ha preso altresì in considerazione sviluppi nuovi. In particolare il ruolo delle istituzioni di bilancio indipendenti è notevolmente aumentato rispetto al 2011 e le implicazioni di bilancio dei cambiamenti climatici sono diventate sempre più pressanti. La direttiva (UE) 2024/1265, con le conseguenti modifiche apportate alla direttiva 2011/85/UE, deve essere recepita nel diritto nazionale dagli Stati membri dell'UE entro il 31 dicembre 2025.

A norma dell'articolo 2, paragrafo 5, della direttiva (UE) 2024/1265, la Commissione è invitata a "*elabora[re] 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 30 giugno 2025*". A tal fine, nel marzo 2025 la Commissione ha presentato al comitato economico e finanziario (supplenti) un questionario che ha dato agli Stati membri l'opportunità di fornire dettagli sulle misure in atto, sulle riforme già avviate e su piani specifici. Di conseguenza la presente relazione provvisoria sui progressi compiuti si basa principalmente sulle informazioni fornite dagli Stati membri. Ad aprile 2025 la maggior parte degli Stati membri aveva fornito i propri

[1] GU L 306 del 23.11.2011, pag. 41.

[2] Regolamento (UE) 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2024 e regolamento (UE) 2024/1264 del Consiglio, del 29 aprile 2024, recante modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi e direttiva (UE) 2024/1265 del Consiglio, del 29 aprile 2024, recante modifica della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

contributi[3]. Le schede dettagliate dei singoli paesi sono presentate nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione (SWD(2025) 161).

La presente relazione provvisoria sui progressi compiuti mira a informare il Parlamento europeo, il Consiglio e il grande pubblico sui progressi compiuti nel recepimento delle modifiche della direttiva 2011/85/UE. Non dovrebbe pertanto essere interpretata come una valutazione della conformità delle disposizioni nazionali rispetto alla direttiva modificata, che sarà effettuata dopo la scadenza del termine per il recepimento conformemente al diritto dell'UE. Al fine di fornire una panoramica adeguata, la sezione 2 della presente relazione si articola in cinque sottosezioni corrispondenti ai principali settori di modifica della direttiva, seguite da una conclusione che riepiloga le conclusioni principali.

2. PROGRESSI NEL RECEPIMENTO DELLE DISPOSIZIONI PRINCIPALI DELLA DIRETTIVA

2.1 Modifiche delle disposizioni in materia di contabilità, statistiche e trasparenza (articolo 3 e articolo 14, paragrafo 1, della direttiva 2011/85/UE)

Una sana politica di bilancio deve basarsi su una solida rendicontazione in materia di bilancio. Informazioni complete, tempestive e accurate sull'esecuzione di bilancio sono essenziali per i responsabili delle politiche, in quanto garantiscono la corretta esecuzione dei bilanci, il monitoraggio tempestivo di eventuali deviazioni dai piani e una pianificazione di bilancio aggiornata. Una rendicontazione finanziaria completa e coerente nel settore pubblico richiede trasparenza sugli elementi che, potenzialmente, incidono in maniera diretta o indiretta sul bilancio: tra questi possono figurare, ad esempio, organismi e fondi che non costituiscono parte del bilancio ordinario ma fanno parte delle amministrazioni pubbliche, delle spese fiscali e delle passività potenziali.

Le modifiche della direttiva 2011/85/UE in questo settore hanno introdotto principalmente modifiche alla disponibilità pubblica dei dati di bilancio per tutti i sottosettori delle amministrazioni pubbliche, secondo la definizione del sistema europeo dei conti 2010 (SEC 2010). In particolare, i dati mensili e trimestrali basati sul contante (o dati equivalenti della contabilità pubblica) sono stati sostituiti da dati trimestrali sul debito e sui disavanzi per tutti i sottosettori delle amministrazioni pubbliche. Tuttavia, se uno Stato membro dispone di sistemi di contabilità per competenza integrati, completi e armonizzati a livello nazionale, non sono richiesti dati trimestrali sui disavanzi per sottosettore. Le restanti modifiche riguardano principalmente chiarimenti e aggiornamenti del testo alla luce dell'esperienza acquisita in relazione alla sua interpretazione dal 2011.

Per quanto riguarda la revisione della frequenza di comunicazione di alcuni dati di bilancio (la principale variazione introdotta dalle modifiche apportate all'articolo 3, paragrafo 2), anche in funzione della prevalenza della contabilità per competenza, un terzo degli Stati membri ritiene che tale aspetto sia stato pienamente recepito e un altro terzo lo considera parzialmente conseguito. Sebbene non tutti i rispondenti indichino se intendono soddisfare o meno il nuovo obbligo mediante la comunicazione di dati trimestrali sui disavanzi o facendo riferimento alla scadenza di cui al loro sistema di contabilità per competenza, circa un quinto degli Stati membri rappresenta ciascuna delle due opzioni. I restanti rispondenti si concentrano maggiormente sul processo previsto, in parte citando normative specifiche da modificare, in parte fornendo minori dettagli.

[3] Sei Stati membri hanno riferito in merito nel maggio 2025.

Considerando l'obbligo chiarito di pubblicare, anche nell'ambito di procedure di bilancio pluriennali, informazioni sugli organismi e sui fondi che non rientrano nel bilancio ma fanno parte delle amministrazioni pubbliche, e di fornire informazioni in merito al loro impatto combinato sui saldi delle amministrazioni pubbliche (articolo 14, paragrafo 1), un terzo degli Stati membri ritiene che tale aspetto sia già contemplato. Tra i restanti rispondenti, circa un quinto degli Stati membri prevede azioni specifiche, mentre un altro quinto intende ancora valutare la necessità di procedere in tal senso.

Modifiche minori apportate all'articolo 2 e all'articolo 3, paragrafo 1, non sono segnalate come richiedenti modifiche specifiche alle normative nazionali.

Inoltre l'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva modificata stabilisce che "*[e]ntro il 31 dicembre 2025, e successivamente ogni cinque anni, la Commissione presenta una relazione in merito alla situazione: a) della contabilità pubblica dell'amministrazione pubblica nell'Unione, tenendo conto dei progressi compiuti dopo la sua valutazione nel 2013 dell'adeguatezza per gli Stati membri dei principi contabili internazionali applicabili al settore pubblico*". A tale riguardo, l'obbligo di pubblicare la presente relazione entro la fine del 2025 sottolinea ulteriormente l'importanza di monitorare la presenza e lo sviluppo di una sana contabilità pubblica per competenza nell'UE.

2.2 Nuove disposizioni concernenti le istituzioni di bilancio indipendenti (articoli 2 e 8 bis della direttiva 2011/85/UE)

Le istituzioni di bilancio indipendenti hanno acquisito notevole importanza dall'entrata in vigore della direttiva 2011/85/UE. Dal 2011 la direttiva invita gli "organismi indipendenti od organismi dotati di autonomia funzionale rispetto alle autorità di bilancio degli Stati membri" a monitorare il rispetto, da parte degli Stati membri, delle regole di bilancio numeriche nazionali. Nel 2012 i principi comuni per i meccanismi nazionali di correzione di bilancio (introdotti dal titolo III, il "Patto di bilancio", del trattato intergovernativo sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria) includevano taluni requisiti minimi per gli organismi di monitoraggio indipendenti. Successivamente, il regolamento 2013/473/UE, che si applica alla zona euro, ha invitato tali organismi a elaborare o approvare le previsioni macroeconomiche su cui si fonda la pianificazione di bilancio annuale e a medio termine.

Le modifiche della direttiva 2011/85/UE riuniscono tutti questi elementi esistenti e li rendono applicabili a tutti gli Stati membri dell'UE. Esse accrescono e migliorano alcune garanzie di indipendenza (ad esempio ponendo l'accento sulla capacità di comunicazione delle istituzioni di bilancio indipendenti, chiedendo risorse stabili e un accesso tempestivo alle informazioni, nonché richiedendo una valutazione esterna periodica di tali istituzioni). Taluni compiti nuovi sono connessi al patto di stabilità e crescita riformato. Altri compiti nuovi comprendono l'esecuzione di una valutazione dell'omogeneità, della coerenza e dell'efficacia del quadro di bilancio nazionale e la partecipazione, su invito, a discussioni e audizioni in seno al parlamento. Infine viene introdotto il principio "conformità o spiegazione" che si applica alle autorità nazionali per quanto concerne le valutazioni delle istituzioni di bilancio indipendenti.

Non sorprende che tutti gli Stati membri abbiano già incluso nel diritto nazionale alcune o addirittura molte delle modifiche relative alle istituzioni di bilancio indipendenti, dato che le modifiche riuniscono, in una certa misura, disposizioni esistenti relative al diritto dell'UE o al patto di bilancio. La Polonia costituisce un caso specifico in quanto il paese non dispone ancora di istituzioni di bilancio indipendenti operative; tuttavia, sulla base delle informazioni fornite dalla Polonia stessa, la legislazione pertinente è entrata in vigore nel gennaio 2025 e l'istituzione di bilancio indipendente sarà istituita entro il 1º gennaio 2026.

Per quanto concerne la maggior parte delle garanzie di indipendenza di cui all'articolo 8 bis, paragrafi 3 e 4, un terzo degli Stati membri le considera già contemplate nel proprio diritto nazionale, mentre più di un terzo ritiene che siano ancora necessarie alcune misure. L'eccezione è costituita dal nuovo obbligo di sottoporre le istituzioni di bilancio indipendenti a valutazioni esterne periodiche, in relazione al quale soltanto pochissimi Stati membri hanno riferito di aver adottato la legislazione necessaria. In diversi casi, la prassi consolidata è in linea con i nuovi requisiti. Tuttavia sarebbe ancora necessaria una codificazione giuridica.

Per quanto concerne i compiti delle istituzioni di bilancio indipendenti, gli Stati membri sfruttano l'opportunità di recepire le disposizioni della direttiva per specificare ulteriormente alcuni assetti istituzionali o la legislazione sottostante. Ciò potrebbe spiegare il motivo per cui più di un terzo degli Stati membri riferisce che il recepimento non è completo per i compiti giuridici attuali delle istituzioni di bilancio indipendenti (ossia elaborare o approvare previsioni macroeconomiche poste alla base della pianificazione di bilancio e monitorare il rispetto delle norme di bilancio nazionali). Analogamente, spesso l'assetto giuridico non rispecchia ancora i nuovi compiti delle istituzioni di bilancio indipendenti stabiliti nel braccio preventivo e nel braccio correttivo del patto di stabilità e crescita, unitamente al compito di valutare periodicamente l'omogeneità, la coerenza e l'efficacia dei quadri di bilancio nazionali.

Nella stessa ottica, sebbene sia in qualche misura in vigore in numerosi Stati membri (essendo stato introdotto dai principi comuni relativi al patto di bilancio), il principio "conformità o spiegazione" deve ancora essere adattato al suo utilizzo più ampio in linea con le modifiche della direttiva.

2.3 Modifiche delle disposizioni in materia di quadri di bilancio a medio termine (articoli 2, 9, 10 e 11 della direttiva 2011/85/UE)

A norma della direttiva 2011/85/UE, gli Stati membri sono tenuti a istituire un quadro di bilancio a medio termine credibile ed efficace, che consenta loro di estendere la programmazione di bilancio oltre l'orizzonte annuale, promuovendo in tal modo la definizione di politiche più coerenti, più efficaci e potenzialmente più ambiziose a medio termine. Il quadro deve contenere obiettivi di bilancio pluriennali in combinazione con proiezioni di ciascuna voce di entrata e di spesa importante basate su politiche invariate, con spiegazioni delle politiche previste a medio termine per colmare il divario tra le proiezioni in caso di politiche invariate e gli obiettivi strategici. Deve inoltre contenere una valutazione del modo in cui le politiche previste possono incidere sulla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche.

Le modifiche della direttiva 2011/85/UE rafforzano gli elementi richiesti del quadro di bilancio a medio termine chiedendo una descrizione delle riforme e degli investimenti previsti, unitamente a una valutazione dell'impatto delle politiche pianificate in materia di crescita sostenibile e inclusiva. Chiariscono inoltre che i bilanci annuali devono essere coerenti con la pianificazione a medio termine.

Un quarto degli Stati membri ha riferito di disporre già della definizione di quadri di bilancio a medio termine di cui alla direttiva. Circa un quarto dei rispondenti dichiara la propria intenzione di recepire tale disposizione o di prevedere di procedere in tal senso secondo un calendario chiaro al massimo entro la fine del 2025. Un altro quarto degli Stati membri non ha fornito informazioni sulla loro valutazione della situazione attuale del recepimento di tale disposizione o sulla necessità di adottare misure supplementari.

La metà degli Stati membri riferisce di aver recepito pienamente o parzialmente la disposizione volta a garantire che il quadro nazionale sia basato su obiettivi di bilancio

nazionali completi e trasparenti a medio termine che siano coerenti con le regole di bilancio numeriche specifiche per paese in vigore e con le pertinenti disposizioni del regolamento (UE) 2024/1263. Oltre un terzo dei rispondenti ha indicato che tali disposizioni non sono ancora state recepite.

Analogamente, più di un terzo degli Stati membri dichiara il recepimento totale o parziale della disposizione al fine di includere una descrizione delle riforme e degli investimenti previsti che incidono sulla crescita sostenibile e inclusiva. Circa la metà dei rispondenti dichiara la propria intenzione di recepire tale disposizione o di prevedere di procedere in tal senso secondo un calendario chiaro o entro la fine del 2025.

In circa un quarto dei casi, gli Stati membri riferiscono che esistono disposizioni nazionali volte a valutare l'impatto delle politiche previste sulla crescita sostenibile e inclusiva. Una percentuale analoga di Stati membri ha riferito che tali disposizioni non sono ancora state recepite.

Tredici Stati membri dichiarano il recepimento totale o parziale della disposizione volta a garantire la coerenza della legislazione in materia di bilancio annuale rispetto agli obiettivi di bilancio nazionali a medio termine. Dieci Stati membri non hanno fornito informazioni sulla situazione attuale del recepimento di tale obbligo o indicano che quest'ultimo non è ancora stato recepito. Otto Stati membri forniscono indicazioni chiare sul calendario di recepimento previsto, mentre altri cinque devono ancora definire un calendario.

I chiarimenti relativi all'articolo 11 sono comunicati come già recepiti pienamente o parzialmente da nove Stati membri; cinque Stati membri indicano che intendono rispettare il termine di recepimento previsto per la fine del 2025.

2.4 Nuove disposizioni in materia di obblighi di comunicazione relativi ai rischi macrofiscali derivanti da catastrofi naturali e cambiamenti climatici (articoli 9, paragrafo 2, lettera d), e articolo 14, paragrafo 3, della direttiva 2011/85/UE)

Dall'entrata in vigore della direttiva 2011/85/UE, le implicazioni dei cambiamenti climatici e delle catastrofi naturali sono diventate sempre più evidenti per la politica di bilancio. Entrambi gli aspetti sono collegati ma non identici. Gli Stati membri sono vittime di catastrofi naturali più frequenti e gravi, spesso associate all'aumento dei livelli di temperatura, che possono causare notevoli costi di bilancio e ingenti passività potenziali. Costi di bilancio legati ai cambiamenti climatici possono inoltre derivare anche da misure di attenuazione e adattamento.

La direttiva (UE) 2024/1265 introduce pertanto prescrizioni nuove nella direttiva 2011/85/UE. Gli Stati membri sono ora invitati a valutare l'impatto delle politiche previste sulla sostenibilità a medio e lungo termine delle finanze pubbliche, tenendo conto dei rischi macrofinanziari derivanti dai cambiamenti climatici nei loro documenti di programmazione di bilancio a medio termine. Devono pubblicare informazioni sulle catastrofi naturali e sulle passività potenziali legate al clima e riferire in merito ai relativi costi di bilancio sostenuti. Data la complessità di tali compiti e i rapidi sviluppi in questo settore, tutte queste prescrizioni devono essere rispettate "nella misura del possibile". Ai fini del recepimento, gli Stati membri sono invitati a includere nella legislazione nazionale disposizioni che garantiscano le attività necessarie di valutazione e comunicazione.

Soltanto pochi quadri di bilancio nazionali includono già, pienamente o parzialmente, disposizioni che tengono conto dei rischi macrofinanziari derivanti dai cambiamenti climatici e del loro impatto ambientale e distributivo nella valutazione dell'impatto delle politiche a medio termine previste sulla sostenibilità a medio e lungo termine delle finanze pubbliche.

Allo stesso tempo, più di un terzo dei rispondenti fornisce indicazioni sul calendario previsto per l'adozione di tali disposizioni nel quadro di bilancio nazionale. Un quadro analogo emerge per l'obbligo di pubblicare informazioni sulle passività potenziali connesse alle catastrofi e al clima e sui costi di bilancio sostenuti a causa di catastrofi naturali e shock climatici.

2.5 Modifiche a fini di chiarimento (articoli 2, 3, 4, 5, 6 e 7 della direttiva 2011/85/UE)

Dall'entrata in vigore della direttiva 2011/85/UE, la prassi ha dimostrato che taluni concetti e termini sono stati intesi in modi diversi o trarrebbero vantaggio da una maggiore chiarezza o da un aggiornamento. Ad esempio, un riferimento all'uso del principio contabile SEC 95 (nel precedente articolo 3, paragrafo 1) è stato sostituito da un riferimento più dinamico. Per la maggior parte di tali chiarimenti, agli Stati membri è stato chiesto principalmente di verificare se le rispettive leggi di bilancio nazionali necessiterebbero anch'esse di modifiche corrispondenti.

La metà degli Stati membri ritiene che le modifiche per fini di chiarimento siano già pienamente coperte dalle rispettive legislazioni nazionali. Un altro quarto indica che, sebbene i chiarimenti siano ampiamente contemplati, sarebbero comunque necessarie alcune modifiche a specifiche disposizioni nazionali. Un altro quarto riferisce informazioni più generali sul processo di recepimento o comunica valutazioni in corso.

3. CONCLUSIONI

Nel complesso, gli Stati membri hanno segnalato progressi disomogenei nel recepimento delle modifiche della direttiva. Di conseguenza, le informazioni sulle misure di recepimento già adottate sono risultate variare notevolmente tanto nella sostanza quanto in termini di riferimenti agli atti giuridici specifici da modificare. In generale manca un calendario chiaro per le restanti fasi.

La maggior parte degli Stati membri che riferiscono specificamente sul recepimento delle modifiche in materia di statistiche, contabilità e trasparenza ritiene che i requisiti siano contemplati o prontamente realizzabili, mentre per diversi Stati membri non sono disponibili molti dettagli.

Sembra che siano stati compiuti progressi per quanto concerne le istituzioni di bilancio indipendenti, sostenute da disposizioni simili ma non identiche che si applicano a tutti gli Stati membri o alla maggior parte di essi dal 2011. Tuttavia alcune disposizioni della direttiva richiedono ancora un'attenta considerazione da parte degli Stati membri nel valutare la necessità di adottare misure per recepirle nella legislazione nazionale. Alcuni elementi positivi in materia di indipendenza sono in alcuni casi una prassi piuttosto consolidata e richiederebbero una codificazione giuridica. In particolare, i nuovi elementi, quali l'enfasi sulla capacità di comunicazione o sulla valutazione esterna delle istituzioni di bilancio indipendenti, spesso richiedono ancora l'adozione di misure giuridiche.

Sebbene numerosi Stati membri riferiscano che la definizione del quadro di bilancio a medio termine è in linea con la direttiva modificata, nella maggior parte degli Stati membri sono ancora previsti o necessari alcuni adeguamenti per rafforzare il quadro e garantire la coerenza con il quadro di governance economica dell'UE per quanto concerne il nuovo regolamento sul braccio preventivo e il regolamento modificato sul braccio correttivo.

Le nuove disposizioni in materia di clima devono in larga misura essere ancora affrontate e gli Stati membri devono ancora definire i calendari per procedere in tal senso.

La Commissione continuerà ad attuare la direttiva per le sezioni per le quali è responsabile. Scaduto il termine per il recepimento, effettuerà una vera e propria valutazione della conformità in linea con le abituali procedure dell'UE.