



IL QUADRO UE PER LE POLITICHE FISCALI

Al fine di garantire la stabilità dell'Unione economica e monetaria, il quadro inteso ad evitare finanze pubbliche non sostenibili deve essere solido. Alla fine del 2011 è entrata in vigore una riforma (che rientra nel cosiddetto «six-pack») che modifica il patto di stabilità e crescita. Un'altra riforma, rappresentata dal trattato intergovernativo sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria, è entrata in vigore all'inizio del 2013. Un regolamento sulla valutazione dei documenti programmatici di bilancio nazionali (che fa parte del «two-pack») è entrato in vigore nel maggio 2013.

BASE GIURIDICA

- Articoli 3, 119-144, 136, 219 e 282-284 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE);
- protocollo (n. 12) sulla procedura per i disavanzi eccessivi; protocollo (n. 13) sui criteri di convergenza allegato al TFUE.

OBIETTIVI

L'architettura delle politiche di bilancio dell'Unione europea è intesa ad istituire un quadro solido ed efficace per il coordinamento e la vigilanza delle politiche di bilancio degli Stati membri. Le riforme del 2011-2013 della struttura rappresentano una risposta diretta alla crisi del debito sovrano, che ha mostrato la necessità di norme più severe, alla luce delle ripercussioni negative dell'insostenibilità delle finanze pubbliche nella zona euro. Il quadro riveduto si basa pertanto sulle esperienze delle iniziali carenze progettuali dell'Unione monetaria europea e tenta di rafforzare il principio guida di finanze pubbliche sane, sancito dall'articolo 119, paragrafo 3, del TFUE.

RISULTATI

A. Patto di stabilità e crescita

Il diritto primario dell'Unione costituisce il principale fondamento giuridico del patto di stabilità e crescita (PSC) ai sensi degli articoli 121 (sorveglianza multilaterale) e 126 TFUE (procedura per i disavanzi eccessivi) e del protocollo n. 12 sulla procedura per i disavanzi eccessivi. Il diritto derivato dell'Unione stabilisce più in dettaglio in che modo le norme e le procedure previste dal trattato devono essere attuate. Il primo pacchetto sulla governance economica («six-pack») è entrato in vigore il 13 dicembre 2011 al fine di riformare e modificare le norme del PSC. Il PSC modificato fornisce i



principali strumenti per la vigilanza delle politiche di bilancio degli Stati membri (braccio preventivo) e per la correzione dei disavanzi eccessivi (braccio correttivo). Nella sua versione attuale, il PSC è costituito dalle seguenti misure:

- regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, modificato dal regolamento (CE) n. 1055/2005 del Consiglio del 27 giugno 2005 e dal regolamento (UE) n. 1175/2011 del 16 novembre 2011. Tale regolamento costituisce il braccio preventivo;
- regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, modificato dal regolamento (CE) n. 1056/2005 del Consiglio del 27 giugno 2005 e dal regolamento (UE) n. 1177/2011 dell'8 novembre 2011. Tale regolamento costituisce il braccio correttivo;
- regolamento (UE) n. 1173/2011 del 16 novembre 2011 relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro;

inoltre, il «codice di condotta», che è un parere del comitato economico e finanziario (comitato del Consiglio «Economia e finanza» - CEF), contiene indicazioni sull'attuazione del PSC e fornisce linee guida sul formato e il contenuto dei programmi di stabilità e convergenza. Benché il «codice di condotta» sia, da un punto di vista formale, ad un livello inferiore rispetto ad un regolamento, il fatto che specifichi come attuare il PSC nella pratica gli conferisce grande importanza. Il suo aggiornamento più recente, concordato in seno al CEF il 15 maggio 2017, include norme sulla flessibilità nell'ambito delle regole esistenti del PSC (mediante le cosiddette clausole in materia di investimenti e riforme strutturali e attraverso una matrice che specifica i periodi economici favorevoli e sfavorevoli nell'ambito del braccio preventivo del patto); tali norme si basano su una «posizione sulla flessibilità stabilita di comune accordo nel quadro del PSC» concordata in seno al CEF nel novembre 2015 e approvata dal Consiglio ECOFIN nel febbraio 2016; il punto di partenza per le discussioni era la comunicazione della Commissione sulla flessibilità del gennaio 2015. Inoltre, la versione attuale del «codice di condotta» contiene due pareri – del novembre 2016 – del CEF, in cui si pone maggiore attenzione al parametro di riferimento per la spesa, mentre l'indicatore del saldo strutturale rimane un elemento essenziale del quadro di sorveglianza di bilancio.

1. Braccio preventivo del PSC

Lo scopo del braccio preventivo consiste nel garantire l'equilibrio delle finanze pubbliche mediante la vigilanza multilaterale, sulla base dell'articolo 121 TFUE. Il regolamento modificato (CE) n. 1466/97 ed il nuovo regolamento (UE) n. 1173/2011 costituiscono il fondamento del diritto derivato.

Un concetto chiave in materia di vigilanza e orientamento è l'obiettivo di bilancio a medio termine (OMT) specifico per paese. L'OMT di ciascun paese deve rientrare in una fascia compresa tra -1 % del PIL ed il pareggio o l'attivo, corretto da effetti congiunturali e misure temporanee una tantum. Tale obiettivo va rivisto ogni tre anni oppure quando sono attuate riforme strutturali di rilievo che incidono sul saldo



di bilancio. Nell'ambito del braccio preventivo del PSC i programmi di stabilità e convergenza rappresentano altrettanti strumenti fondamentali.

Programmi di stabilità e convergenza

Presentazione: nel quadro della vigilanza multilaterale ai sensi dell'articolo 121 TFUE, ad aprile di ogni anno, ciascuno Stato membro deve presentare un programma di stabilità (nel caso degli Stati membri facenti parte della zona euro) o un programma di convergenza (per gli Stati membri non facenti parte della zona euro) alla Commissione e al Consiglio. I programmi di stabilità devono includere tra l'altro l'OMT, il percorso di avvicinamento per conseguirlo ed un'analisi degli scenari intesa ad esaminare gli effetti delle modifiche alle principali ipotesi economiche soggiacenti sulla posizione di bilancio. I calcoli si basano sugli scenari macrofiscali più probabili (o più prudenti). Tali programmi sono resi pubblici.

Valutazione: il Consiglio esamina i programmi sulla base di una valutazione della Commissione e del CEF. Sono analizzati in particolare i progressi realizzati al fine di conseguire l'OMT. Un elemento nuovo del patto di stabilità e crescita modificato è dato dall'attenzione esplicita che viene prestata nella valutazione all'evoluzione della spesa.

Parere: sulla base di una raccomandazione della Commissione e previa consultazione del CEF, il Consiglio adotta un parere sui programmi. In tale parere il Consiglio può chiedere agli Stati membri di adeguare i programmi. Il parere costituisce parte integrante delle raccomandazioni specifiche per paese adottate dal Consiglio al termine di ciascun semestre europeo.

Controllo: la Commissione e il Consiglio controllano l'attuazione dei programmi di stabilità o convergenza.

Allarme rapido: in caso di scostamenti importanti dal percorso di avvicinamento all'OMT, la Commissione rivolge un avvertimento allo Stato membro interessato ai sensi dell'articolo 121, paragrafo 4, TFUE (articoli 6 e 10 del regolamento modificato (CE) n. 1466/97). Tale avvertimento è rivolto sotto forma di raccomandazione del Consiglio in cui si chiedono i necessari adeguamenti politici da parte dello Stato membro interessato.

Sanzioni: per gli Stati membri della zona euro, il PSC modificato prevede altresì la possibilità di imporre sanzioni sotto forma di un deposito fruttifero pari allo 0,2 % del PIL dell'anno precedente, qualora lo Stato membro non adotti misure di adeguamento appropriate. Sono inoltre previste sanzioni in caso di manipolazione dei dati relativi al debito o al disavanzo.

Semestre europeo: la presentazione e la valutazione dei programmi di stabilità e convergenza sono parte del semestre europeo, che è un processo più ampio di coordinamento delle politiche economiche nell'ambito dell'Unione europea e che include il braccio preventivo del PSC.

2. Braccio correttivo del PSC

Procedura per i disavanzi eccessivi (PDE)

L'obiettivo della procedura per i disavanzi eccessivi consiste nel prevenire i disavanzi eccessivi e garantirne una pronta correzione. La procedura è disciplinata dall'articolo



126 del TFUE, dal protocollo (n. 12) allegato al trattato e dal regolamento modificato (CE) n. 1467/97 e dal nuovo regolamento (UE) n. 1173/2011.

Secondo il PSC modificato, la PDE è messa in atto sulla base del criterio del disavanzo o del criterio del debito:

- Criterio del disavanzo: il disavanzo del settore pubblico è considerato eccessivo se supera il valore di riferimento del 3 % del PIL a prezzi di mercato; oppure
- Criterio del debito: il debito è superiore al 60 % del PIL e l'obiettivo annuale di riduzione del debito di 1/20 del debito superiore alla soglia del 60 % non è stato conseguito nel corso degli ultimi tre anni.

Il regolamento modificato contiene altresì disposizioni che precisano quando un disavanzo che superi il valore di riferimento è considerato eccezionale (in seguito ad un evento inconsueto o ad una grave recessione economica) o temporaneo (se le previsioni indicano che il disavanzo rientrerà al di sotto del valore di riferimento al termine dell'evento inconsueto o della recessione).

L'articolo 126, paragrafi da 3 a 6, del TFUE stabilisce la procedura da seguire per valutare un eventuale disavanzo eccessivo e adottare decisioni in merito. La Commissione elabora una relazione qualora uno Stato membro non rispetti almeno uno dei due criteri o se vi è il rischio che non lo faccia. Il CEF formula un parere sulla base di tale relazione. Se la Commissione ritiene che esista un disavanzo eccessivo (o che esso possa determinarsi in futuro) trasmette un parere allo Stato membro interessato e ne informa il Consiglio. Sulla base di una proposta della Commissione, il Consiglio infine decide se esiste un disavanzo eccessivo (articolo 126, paragrafo 6, TFUE). Successivamente, sulla base di una raccomandazione della Commissione, adotta una raccomandazione rivolta allo Stato membro interessato (articolo 126, paragrafo 7, TFUE) per chiedere che sia intrapresa un'azione efficace al fine di ridurre il disavanzo e stabilisce un termine non superiore a sei mesi. Qualora il Consiglio stabilisca che tale azione non sia stata intrapresa, può rendere pubblica detta raccomandazione (articolo 126, paragrafo 8, TFUE). Qualora uno Stato membro persista nel disattendere le raccomandazioni del Consiglio, quest'ultimo può decidere di intimare allo Stato membro di prendere, entro un termine stabilito, misure appropriate (articolo 126, paragrafo 9, TFUE).

Sanzioni: la PDE prevede altresì sanzioni in caso di non conformità (articolo 126, paragrafo 1, TFUE). Per gli Stati membri della zona euro tale sanzione è, di norma, un'ammenda calcolata in base ad una componente fissa (0,2 % del PIL) e una componente variabile (al massimo lo 0,5 % del PIL per le due componenti calcolate insieme).

Il regolamento (UE) n. 1173/2011 relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro prevede ulteriori sanzioni per gli Stati membri della zona euro. Tali sanzioni sono comminate in diverse fasi della procedura per disavanzi eccessivi e prevedono depositi infruttiferi dello 0,2% e un'ammenda pari allo 0,2% del PIL dell'anno precedente. Lo stesso regolamento prevede altresì sanzioni in caso di manipolazioni statistiche.



B. Patto di bilancio

In occasione della riunione del Consiglio europeo del marzo 2012, il trattato intergovernativo sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria (TSCG), la cui componente fiscale è il «patto di bilancio», è stato firmato da tutti gli Stati membri ad eccezione del Regno Unito e della Repubblica ceca (nemmeno la Croazia ha firmato il trattato, né prima né dopo la sua adesione all'UE il 1° luglio 2013). Il patto di bilancio prevede l'integrazione della «regola d'oro» del pareggio di bilancio, con un limite inferiore del disavanzo strutturale pari allo 0,5 % del PIL (se il debito pubblico è inferiore al 60 % del PIL, tale limite inferiore è fissato all'1% del PIL), nel diritto nazionale, preferibilmente a livello di Costituzione («freno all'indebitamento»). Gli Stati membri possono essere convenuti in giudizio da parte di altri Stati membri dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea qualora tale norma non sia attuata in modo corretto. Ulteriori disposizioni includono, tra l'altro, l'avvio automatico del meccanismo di correzione e regole rafforzate per i paesi soggetti alla procedura per i disavanzi eccessivi. Inoltre, l'assistenza finanziaria a titolo del meccanismo europeo di stabilità sarà fornita solo agli Stati membri che avranno firmato il patto di bilancio.

C. Ulteriori riforme intese a rafforzare la governance economica nell'area dell'euro

La riforma del 2011-2013 della governance economica dell'Unione e del quadro delle politiche fiscali comprende, oltre alle regole riviste del patto di stabilità e crescita e del trattato intergovernativo sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria, due regolamenti il cui obiettivo consiste nel rafforzare ulteriormente la governance economica nell'area dell'euro («two-pack»):

- regolamento (UE) n. 473/2013 del 21 maggio 2013 sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro, nonché
- regolamento (UE) n. 472/2013 del 21 maggio 2013 sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria nella zona euro.

I principali elementi del primo regolamento riguardano calendari di bilancio comuni per tutti gli Stati membri della zona euro nonché norme concernenti il controllo e la valutazione dei piani di bilancio degli Stati membri da parte della Commissione. Nei casi più gravi di non conformità con le regole del PSC, la Commissione può esigere la revisione dei piani. Esso prevede inoltre che gli Stati membri che sono oggetto di una procedura per i disavanzi eccessivi presentino un programma di partenariato economico che indichi in dettaglio le misure politiche e le riforme strutturali necessarie a garantire una correzione efficace e duratura del disavanzo eccessivo. Il Consiglio, deliberando su proposta della Commissione, adotta un parere sui programmi di partenariato economico.

Il Consiglio, deliberando su proposta della Commissione, adotta un parere sui programmi di partenariato economico. Il secondo regolamento concerne gli Stati membri che subiscono o rischiano di subire gravi difficoltà in merito alla loro stabilità



finanziaria e stabilisce norme in materia di vigilanza rafforzata, assistenza finanziaria e vigilanza post-programma (finché almeno il 75% dell'assistenza finanziaria ricevuta non sia stata rimborsata).

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il Parlamento europeo svolge un ruolo di colegislatore per quanto riguarda la definizione delle modalità dettagliate della procedura di sorveglianza multilaterale ed è consultato per quanto concerne il diritto derivato che attua la procedura per i disavanzi eccessivi (articolo 126, paragrafo 14, del TFUE). Il PSC modificato prevede un nuovo strumento, il dialogo economico, che conferisce al Parlamento un ruolo di primo piano nell'attuale quadro per le politiche di bilancio, in quanto autorizza la commissione competente del Parlamento ad invitare il Presidente del Consiglio, la Commissione, il Presidente del Consiglio europeo o il Presidente dell'Eurogruppo e, se del caso, uno Stato membro, a partecipare ad uno scambio di opinioni. Il Parlamento è altresì informato su base regolare in merito all'attuazione dei regolamenti. Inoltre, il potere della Commissione di imporre ulteriori obblighi di informazione, nel quadro del nuovo regolamento sul monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e la correzione dei disavanzi eccessivi degli Stati membri della zona euro deve ormai essere rinnovato ogni tre anni e il Parlamento o il Consiglio potranno revocarlo.

Jost Angerer
05/2019

