

## Governance e regole economiche europee

15 febbraio 2018

Il quadro normativo dell'Unione Europea che presiede alla governance economica dell'area, contenuto principalmente nel Patto di stabilità e crescita come integrato per alcune regole di bilancio dal Fiscal compact, è volto ad assicurare per i paesi membri, anche mediante alcune procedure di sorveglianza e verifica da parte delle autorità europee, la stabilità delle politiche di bilancio e la sostenibilità delle finanze pubbliche.

### Quadro della governance

Il sistema di governance economica e di finanza pubblica a livello di UE si articola in un complesso di **misure, di natura legislativa e non legislativa**, intese, per un verso, a rafforzare i vincoli di finanza pubblica introdotti sin dalla creazione, nel 1993, dell'Unione economica e monetaria e, per altro verso, ad introdurre una cornice coerente per le politiche macroeconomiche degli Stati membri, con particolare riguardo alle misure finalizzate alla crescita e all'occupazione.

Dopo il 2011, a seguito della crisi economico-finanziaria più grave del secondo dopoguerra, si è proceduto a rivedere e **rafforzare le regole** in materia di coordinamento economico, in particolare:

- nel 2011, con l'introduzione del [Semestre europeo](#) di coordinamento delle politiche economiche e l'adozione del cd. [six-pack](#);
- nel 2012 con l'avvio del progetto sull'[Unione bancaria](#) e l'istituzione del [Meccanismo europeo di stabilità](#) (ESM);
- nel 2013 con l'adozione del cd [two-pack](#) e l'entrata in vigore del Trattato cd. [Fiscal Compact](#);

L'obiettivo è quello di creare le condizioni affinché le **decisioni dei singoli Stati membri** in materia di **finanza pubblica** e, più in generale, in materia **macroeconomica non si differenzino eccessivamente** ma anzi tendano ad una progressiva coerenza, stante il fatto che squilibri e divergenze troppo marcati possono mettere a repentaglio la resilienza del sistema nel suo complesso.

La costruzione che si è andata realizzando comporta una articolazione dei processi decisionali tendenzialmente identica in tutti gli Stati membri sulla base di una serie di passaggi puntualmente definiti e basati su una stretta interazione tra livello europeo e livello nazionale e si concretizza nell'obbligo di rispettare alcuni precisi **parametri di tipo quantitativo** per quanto concerne in particolare i **saldi di finanza pubblica rilevanti** in ambito europeo (debito e indebitamento netto della P.A.). Nel disegno che si è progressivamente realizzando questo obiettivo viene perseguito attraverso una **costante interlocuzione tra le Istituzioni europee** (Commissione europea e Consiglio dell'UE) **e le autorità nazionali**.

Queste ultime sono tenute a definire ed elaborare i loro obiettivi programmatici e gli strumenti di bilancio nel rispetto di una **tempistica definita** e in coerenza con indirizzi generali e comuni stabiliti in sede europea. Sul piano della tempistica ciò si è tradotto nella definizione del [Semestre europeo](#) che prevede una dettagliata **successione di fasi e di passaggi** che prende avvio con la presentazione di un documento della Commissione europea (**Analisi annuale della crescita**), che definisce gli orientamenti e fornisce indirizzi generali rivolti ad orientare le scelte in materia di politica economica e di bilancio per realizzare tutte le potenzialità di crescita.

All'indicazione di questi obiettivi generali fa seguito la fase che investe direttamente i singoli Stati membri e che si traduce nella presentazione di un **documento programmatico** (che nel caso italiano è il **Documento di economia e finanza, DEF**) che si articola in due sezioni: una che si riferisce ai profili macroeconomici generali, anch'essa mirata agli obiettivi della crescita (**Programma nazionale di riforme**) e l'altro più propriamente focalizzata sulle grandezze di finanza pubblica (**Programma di stabilità**).

Alla fase programmatica fa seguito, nel secondo semestre dell'anno, la **fase di decisione puntuale della manovra di bilancio** anch'essa contrassegnata dall'interlocuzione costante tra le autorità nazionali e le Istituzioni europee (nel caso specifico la Commissione europea).

Con la riforma del Patto di stabilità e crescita (attraverso il **six-pack** e il **two-pack**), integrata dalla disciplina del **Fiscal Compact**, sono stati inoltre rafforzati i meccanismi di controllo che mirano a:

- rilevare, prevenire e correggere le politiche di bilancio che producono **disavanzi pubblici** e **livelli di debito pubblico eccessivi**;
- individuare gli eventuali **squilibri macroeconomici**, definiti come "ogni tendenza che possa determinare sviluppi 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". La ricognizione viene effettuata sulla base di una griglia (**scoreboard**) di indicatori macroeconomici, per ciascuno dei quali sono previste soglie minime e massime il superamento delle quali segnala un potenziale squilibrio.

## Focus

### Il trattato Fiscal Compact

[http://www.camera.it/leg17/561?appro=il\\_trattato\\_fiscal\\_compact](http://www.camera.it/leg17/561?appro=il_trattato_fiscal_compact)

---

## Obiettivi generali

Sulla base di quanto indicato nell'articolo 119 del Trattato di funzionamento dell'unione europea (TFUE), le **regole europee** sono ispirate al principio guida delle finanze pubbliche sane. A tal fine si fa riferimento all'andamento dei conti pubblici sia nel breve periodo (**stabilità** della politica di bilancio) che nel lungo periodo (**sostenibilità** della politica di bilancio). Le regole derivano – oltre che dal Trattato di Maastricht che ha originariamente inserito il rispetto dei due parametri del rapporto indebitamento/PIL inferiore al 3 per cento e del rapporto debito/PIL inferiore al 60 per cento – dal Patto di stabilità e crescita del 1997 (PSC), come successivamente rivisto, e dalle disposizioni introdotte, rispettivamente nel 2011 e nel 2013, con il c.d. six pack e con il two pack. Rileva altresì, ai fini della cornice normativa di riferimento, il Trattato sulla stabilità e governance nell'UE del 2012, c.d. **fiscal compact**.

Il PSC, come integrato dal fiscal compact, definisce attualmente i parametri di riferimento delle regole di bilancio che guidano le politiche degli Stati membri e fornisce i principali strumenti per la sorveglianza delle politiche stesse (c.d. braccio preventivo) e per la correzione dei disavanzi eccessivi (c.d. braccio correttivo).

Quanto ai saldi, il **saldo di riferimento** delle regole in questione è costituito dall'**indebitamento netto**, cioè la differenza tra le entrate e le uscite del conto economico delle pubbliche amministrazioni. Esso è affiancato, quale strumento chiave ai fini della valutazione della situazione di bilancio dei Paesi membri, dal saldo strutturale, cioè il saldo di bilancio pubblico al netto degli effetti del ciclo economico, vale a dire escludendone gli effetti di un eventuale rallentamento o espansione (componente ciclica) ed, inoltre, depurandolo delle misure di natura straordinaria e non ripetibili (c.d. una tantum). Altro fondamentale parametro di valutazione è costituito dall'**Obiettivo di Medio Termine (OMT)**, che corrisponde ad un risultato di bilancio tale da garantire un margine di sicurezza rispetto alla soglia del 3 per cento del PIL del saldo di indebitamento, e che dipende, per ogni Stato membro, dalle rispettive situazioni macroeconomiche e di finanza pubblica.

Vengono infine in rilievo – limitando l'analisi agli elementi essenziali delle regole di governance economica – la **regola della spesa**, che, rapportata secondo alcuni criteri al tasso di crescita del Pil, rafforza e agevola il rispetto dell'OMT fissando un limite massimo per l'evoluzione temporale della spesa pubblica, nonché la **regola del debito**, finalizzata alla verifica del percorso di riduzione del debito in eccesso verso il valore soglia del 60 per cento di PIL.

## L'Obiettivo di medio termine (OMT)

L' **OMT** è un valore/obiettivo per il **saldo di bilancio strutturale** che lo Stato membro della Unione

Europea si impegna a realizzare in un certo orizzonte temporale.

In base alle regole definite nei regolamenti europei, gli **Stati** membri dovrebbero registrare un **saldo di bilancio** strutturale **corrispondente all'OMT o in rapida convergenza ad esso** (con una correzione annuale del saldo strutturale pari almeno a 0,5 punti percentuali di PIL). Gli Stati membri con un livello di debito che ecceda il 60 per cento del PIL o che presentino rischi pronunciati per la complessiva sostenibilità del debito dovrebbero osservare una velocità di convergenza. all'OMT maggiore.

**Gli obiettivi** del saldo strutturale devono essere compresi in una forcilla stabilita tra un deficit (in termini strutturali) dello 0,5 per cento del PIL (che può essere più ampio, fino a -1 per cento per i paesi nei quali il rapporto debito/PIL sia significativamente inferiore al 60 per cento e i rischi di sostenibilità siano bassi) e il pareggio o l'attivo, in termini corretti per il ciclo, al netto delle misure temporanee e una tantum. Esso può quindi divergere dal requisito di un saldo prossimo al pareggio o in attivo, offrendo comunque al tempo stesso un margine di sicurezza rispetto al rapporto tra disavanzo/PIL del 3%.

Il percorso di avvicinamento all'OMT si fonda su una regola di **correzione strutturale** annuale di 0,5 punti (superiore a 0,5 per cento per i paesi più indebitati e ad alto rischio); la regola, come detto, può tuttavia variare in relazione all'andamento del ciclo economico (good or bad times), richiedendosi uno sforzo più limitato in presenza di una congiuntura sfavorevole.

**Deviazioni temporanee** dalla misura dello 0,5 per cento possono essere accettate, oltre che in presenza di eventi eccezionali, anche nel caso in cui un paese abbia effettuato riforme strutturali rilevanti (con particolare riferimento a quelle pensionistiche), con un effetto quantificabile sulla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, a condizione che sia comunque mantenuto un margine adeguato rispetto alla soglia del 3 per cento e che il deficit ritorni all'obiettivo di medio termine entro il periodo coperto dal programma.

L'obiettivo di bilancio a medio termine è rivisto ogni tre anni o in caso di attuazione di riforme strutturali aventi un notevole impatto sulla sostenibilità delle finanze pubbliche.

## La regola del debito

Il nuovo quadro di riforma della governance economica dell'UE, adottato nel novembre 2011 mediante il c.d. six pack, e richiamato nel Fiscal compact, rafforza il **controllo della disciplina di bilancio** attraverso l'introduzione di una **regola numerica** che specifica il ritmo di avvicinamento del debito al valore soglia del 60% del PIL.

La regola stabilisce che, per la quota del rapporto debito/PIL in eccesso rispetto al livello del 60%, il **tasso di riduzione** debba essere pari ad 1/20 all'anno nella media dei **tre precedenti esercizi** (versione *backward-looking* della regola sul debito). La regola è considerata soddisfatta altresì se la riduzione del differenziale di debito rispetto al 60 per cento si verificherà, in base alle previsioni della Commissione europea, nel periodo di **tre anni successivi** all'ultimo anno per il quale si hanno dati disponibili (versione *forward-looking* della regola sul debito). Va anche verificato se lo scostamento dal benchmark di riferimento può essere attribuito agli effetti del ciclo economico.

**Solo se nessuna** di queste **condizioni** (inclusa la mancata attribuibilità al ciclo) **viene soddisfatta** la regola del debito è considerata **non rispettata**, portando alla redazione, da parte della Commissione europea, di un rapporto ai sensi dell'articolo 127(3) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Qualora il rapporto debito/PIL fosse più alto del benchmark anche dopo l'aggiustamento per il ciclo e rimanesse più elevato anche in prospettiva (nei due anni successivi all'anno di riferimento), **la Commissione** sarà chiamata a **redigere un rapporto** ex art. 126 TFUE (Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), nel quale, tuttavia, al benchmark numerico **si aggiungono valutazioni qualitative** relative a un certo insieme di "**altri fattori rilevanti**", tra cui: la struttura delle scadenze del debito, le garanzie prestate ed in particolare quelle collegate al settore finanziario, nonché le passività implicite legate all'invecchiamento della popolazione ed al debito privato, nella misura in cui queste possano rappresentare potenziali passività implicite per le amministrazioni pubbliche.

## La regola della spesa

I regolamenti europei prevedono un vincolo alla crescita della spesa (expenditure benchmark), diretto a rafforzare il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine (OMT), parametrato al tasso di crescita di medio periodo del PIL potenziale.

L'**aggregato di spesa pubblica** sottoposto a valutazione è **individuato** nel totale della spesa delle Amministrazioni Pubbliche diminuito della spesa per interessi, della spesa nei programmi europei per la

quota coperta da fondi comunitari e della componente legata al ciclo delle spese non discrezionali per indennità di disoccupazione. L'aggregato deve essere poi depurato dalla volatilità intrinseca della spesa per investimenti, prevedendo che il valore iscritto in ciascun esercizio sia sostituito da un valore medio calcolato sulla base della spesa per l'esercizio in corso e quella relativa ai tre esercizi precedenti. Deve inoltre essere aggiunta la stima delle maggiori spese, rispetto a quelle iscritte nel tendenziale a legislazione vigente, secondo lo scenario a politiche invariate.

Al valore della spesa così ottenuto devono essere **sottratte le entrate derivanti da misure discrezionali**, considerando l'incremento rilevato (o atteso) nell'anno t rispetto all'esercizio precedente (t-1). A queste si aggiungono (purché non ricomprese nella precedente voce o già scontate nei tendenziali) le eventuali maggiori entrate derivanti da innalzamenti automatici di imposte e/o tasse previsti dalla legislazione a copertura di poste specifiche di spesa.

Poiché il PIL potenziale è stimato in termini reali, la spesa così determinata è deflazionata con il deflatore del PIL quale risulta dalle previsioni della Commissione, in particolare si utilizzano le medie dei valori del deflatore del PIL indicati per ciascun anno dalle previsioni della Commissione pubblicate nell'anno precedente. Per gli anni successivi a quelli per i quali si dispongono le previsioni della Commissione, si utilizzano i valori del deflatore indicati dai Governi nell'aggiornamento annuale dei Programmi di stabilità.

Il **limite massimo** per la variazione della spesa è **diverso a seconda della posizione di ciascuno Stato** rispetto all'OMT, in quanto è diretto a garantire la coerenza con il percorso di convergenza concordato. Per gli **Stati** membri che hanno **già raggiunto l'OMT**, la crescita della spesa pubblica non deve essere più elevata del parametro medio relativo al PIL potenziale. Eventuali dinamiche di crescita superiori possono essere consentite soltanto se compensate da misure discrezionali dal lato delle entrate di pari ammontare. Per gli **Stati** che **non hanno ancora raggiunto l'OMT** il tasso di crescita della spesa deve essere inferiore a quello del PIL potenziale e coerente con un miglioramento del saldo strutturale di almeno 0,5 punti in termini di PIL.

Il rispetto del **benchmark** di spesa viene **valutato ex post** nell'ambito del giudizio sull'avvicinamento o raggiungimento dell'OMT. Uno scostamento nella dinamica della spesa dal valore di riferimento non ha conseguenze se il Paese ha già raggiunto l'OMT e questo non sia pregiudicato. Per un Paese che non abbia raggiunto l'OMT e che presenti una deviazione del saldo di bilancio rispetto al percorso di avvicinamento pari o superiore allo 0,5 per cento del PIL in un anno (o cumulativamente in due anni), lo **scostamento** viene considerato **significativo** se la spesa al netto delle misure discrezionali sulle entrate ha un impatto sul saldo pari ad almeno allo 0,5 per cento del PIL in un anno (o cumulativamente in due anni).

## Procedure di sorveglianza: braccio preventivo e braccio correttivo

Gli obiettivi e le regole di bilancio in questione costituiscono i parametri chiave ricompresi nelle procedure di [sorveglianza europea](#), articolate secondo il braccio preventivo ed il braccio correttivo, le cui procedure e tempistiche sono definite nell'ambito del c.d. [Semestre europeo](#).

Il **braccio preventivo** mira ad assicurare, attraverso la definizione di **procedure di sorveglianza** (cioè di una vigilanza ex ante dei parametri di riferimento delle politiche stesse) che gli Stati membri seguano politiche di bilancio sostenibili nel medio periodo, con modalità volte ad assicurare che i limiti previsti dalle regole europee per l'indebitamento netto ed il debito – rispettivamente del 3 e del 60 per cento del Pil - non siano oltrepassati nel corso di un normale ciclo economico.

A tal fine **la Commissione** conduce una valutazione ex ante per l'anno corrente e quelli successivi e una valutazione ex post per l'anno precedente, entrambe basate sul programma di stabilità (in Italia contenuto nel Documento di economia e finanza DEF) di ciascuno Stato membro. Sulla base delle analisi della Commissione, qualora il Consiglio ritenga che gli obiettivi e il contenuto del programma debbano essere rafforzati, può invitare lo Stato membro interessato a modificare il suo programma ovvero, ove riscontri una deviazione significativa dall'OMT o dal percorso di aggiustamento verso l'OMT, **può adottare una raccomandazione** in cui si indica un termine per la correzione.

La **procedura di sorveglianza** nell'ambito del braccio preventivo è **stata rafforzata** nel corso del 2013 con i due regolamenti (n.472 e n.473), il secondo dei quali, in particolare, introduce una tempistica comune per la presentazione e l'esame dei documenti di bilancio da parte degli **Stati** membri, che **devono trasmettere i propri progetti di bilancio** entro il 15 ottobre dell'anno **alla Commissione**, che deve esprimere entro il successivo 30 novembre il proprio parere: se essa riterrà che il bilancio non soddisfi le regole del Patto di stabilità, può chiedere allo Stato membro (che tuttavia non è obbligato a seguire nei

singoli dettagli il parere della Commissione). di apportare modifiche entro un tempo predeterminato.

Quanto al **braccio correttivo**, lo stesso opera mediante la c.d. **procedura di disavanzi eccessivi** (*Excessive Deficit Procedure, EDP*), finalizzata, in caso di mancato rispetto da parte degli Stati membri dei limiti numerici stabiliti dalle regole europee, a rendere vincolante il limite del 3 per cento per il rapporto disavanzo/PIL e del 60 per cento per il rapporto debito/PIL, qualora quest'ultimo non si stia riducendo ad un ritmo adeguato. La procedura EDP, che si apre solo dopo aver considerato gli eventuali fattori mitiganti del mancato rispetto dei suddetti vincoli, prevede che sulla base di indicazioni da parte della Commissione il **Consiglio adotti una raccomandazione** che sollecita lo Stato membro ad adottare le misure necessarie per correggere il deficit entro un periodo di tempo predeterminato.

Lo Stato membro deve **adottare le misure** per correggere il deficit eccessivo entro **sei mesi**. Allo scadere di tale termine, la Commissione e il Consiglio verificano le azioni intraprese dagli Stati membri, con l'obiettivo di: a) sospendere la procedura se le azioni vengano valutate idonee; b) procedere negli ulteriori stadi se invece il paese non ha fatto progressi sufficienti (o non è riuscito ad adottare azioni incisive per correggere il deficit eccessivo entro i termini stabiliti). In caso di condizioni economiche negative inaspettate che impediscono di raggiungere gli obiettivi nonostante l'adozione di azioni valutate idonee, può essere adottata una nuova raccomandazione con un termine di correzione più lungo. In caso di mancata adozione di misure adeguate, possono essere deliberate ulteriori raccomandazioni, con requisiti più stringenti, o un diverso calendario per la correzione, nonché il rafforzamento delle sanzioni. La procedura EDP viene chiusa quando il deficit eccessivo viene corretto in modo certo.

Sia il braccio preventivo che quello correttivo sono **accompagnati da un sistema** progressivo di **sanzioni** nei confronti dello Stato membro inadempiente, previste in via generale nella forma di un deposito fino allo 0,1 per cento del Pil, convertibile in ammenda.