



IL COORDINAMENTO DELLE POLITICHE DI BILANCIO DEGLI STATI MEMBRI

Sommario

Benvenuti!

Insieme con il bilancio dell'Unione europea vanno considerati anche i bilanci degli Stati membri, e soprattutto dei Paesi della zona dell'euro, per poter organizzare, definire e utilizzare il potenziale d'impatto nelle politiche di stabilità finanziaria e monetaria.

In questa lezione dedicata al coordinamento delle politiche di bilancio degli Stati membri approfondiremo:

- il trattato di Maastricht (1992)
- il trattato di Amsterdam (1997)
- il patto Euro Plus e il Six Pack (2011)
- il Fiscal Compact (2012).

Bene, non ci resta che incominciare.

La disciplina giuridica

Il coordinamento delle politiche di bilancio degli Stati membri dell'Unione europea rientra nell'ambito dei principi e degli obiettivi dell'Unione in materia di politica economica e monetaria stabiliti nei Capi I e II del titolo I del Trattato sul funzionamento.

In particolare, l'**articolo 126** del Trattato stabilisce che gli Stati membri devono **evitare disavanzi pubblici eccessivi** e disciplina la procedura di sorveglianza e di intervento da parte della Commissione in caso di violazione del divieto, nonché l'applicazione delle relative sanzioni.

La Commissione esamina la conformità alla disciplina di bilancio di ciascun Paese sulla base dei due criteri seguenti:

- a) rapporto tra disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e prodotto interno lordo
- b) rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo.

Entrambi questi rapporti non devono superare valori di riferimento stabiliti dai protocolli dell'Unione. Al riguardo il Protocollo n.12 allegato al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea prevede le seguenti soglie:

- il 3% per il rapporto fra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato
- il 60% per il rapporto fra il debito pubblico e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato.

Il Protocollo precisa inoltre che:



- per **disavanzo**, s'intende l'indebitamento netto quale definito nel Sistema europeo di conti economici integrati (SEC). Esso è dato dalla differenza tra le spese finali e le entrate finali, al netto delle operazioni creditizie di entrata e di spesa. Le spese finali sono costituite dalle spese correnti più le spese di investimento. Le entrate finali sono costituite dalle entrate tributarie più le entrate extratributarie più le entrate per alienazioni di beni patrimoniali
- per **investimento**, si intende la formazione lorda di capitale fisso
- per **debito pubblico**, si intende il debito lordo al valore nominale in essere alla fine dell'esercizio dei tre settori delle amministrazioni pubbliche statali, regionali e locali, e della previdenza sociale.

Questi limiti erano già in parte preesistenti nel trattato di Maastricht, ma poi hanno ricevuto una disciplina più puntuale e anche più rigorosa nei successivi trattati. Vediamoli in sintesi.

Maastricht 1992 - Il patto di stabilità e crescita

Con il trattato di Maastricht è stato introdotto il *Patto di stabilità e crescita* che ha avuto in quella sede una sua prima disciplina. Fin da allora vennero stabilite alcune regole di convergenza delle economie dei Paesi membri rivolte ad assicurare:

- la stabilità dei prezzi
- la stabilità dei tassi sui titoli di Stato
- la stabilità dei cambi
- la stabilità della finanza pubblica.

Particolare attenzione venne posta a quest'ultima esigenza limitando la possibilità del formarsi di disavanzi eccessivi nei Paesi membri e fissando i seguenti parametri di riferimento:

- Rapporto disavanzo/PIL: non superiore al 3%
- Rapporto debito pubblico/PIL: non superiore al 60%.

Amsterdam 1997 - verso l'euro

Il Patto di stabilità e crescita venne consolidato nel trattato di Amsterdam del 1997 in cui dodici Paesi aderenti all'Unione Monetaria decisero di avviare delle iniziative rivolte a introdurre una moneta unica: i Paesi erano Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Olanda, Portogallo, Spagna e Grecia.

Il **1° gennaio 1999** l'euro entra in circolazione come moneta di conto nei Paesi suddetti (ad eccezione della Grecia che l'adotterà nel 2001). In Italia l'euro, con parità **1.936,27** sulla lira, entra in circolazione come valuta in banconote e in monete il 1° gennaio 2002. Negli anni successivi aderiscono all'euro altri 7 Paesi dell'Unione Europea e pertanto l'**eurozona** è attualmente composta da **19 Paesi**.

Le difficoltà incontrate nello sviluppo dei Paesi suddetti derivanti da uno stato diffuso di crisi economica e l'esigenza di assicurare la stabilità della nuova moneta hanno condotto l'Unione ad adottare nuove regole più rigorose e stringenti in materia di coordinamento e controllo delle politiche economiche e di bilancio



degli Stati membri. Tali regole trovano definizione principalmente da tre trattati: l'Euro Plus, il Six Pack e il Fiscal Compact.

Patto Euro Plus - marzo 2011

Il Patto Euro Plus, detto anche **Patto di competitività** o Patto per l'euro, è stato approvato dal Consiglio europeo il 24 e 25 marzo 2011 dai Capi di Stato e di Governo dei 17 Paesi dell'eurozona allora esistenti. L'attributo Plus deriva dal fatto che ad esso hanno aderito anche sei Paesi non rientranti allora nella zona euro (Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Lituania, Polonia e Romania). Il Patto pone come obiettivo fondamentale quello di potenziare la linea di governance dell'Unione assicurando la coerenza delle politiche economiche e il coordinamento e il controllo delle politiche di bilancio dei Paesi appartenenti alla zona euro.

In sintesi, il Patto contiene quattro linee guida:

- stimolare la competitività
- rilanciare l'occupazione
- concorrere alla sostenibilità delle finanze pubbliche
- rafforzare la sostenibilità finanziaria.

L'aspetto fondamentale del Patto consiste nell'introdurre nuove regole da recepire negli ordinamenti interni di ciascun Paese rivolte a:

- assicurare il rispetto dei limiti del Patto di stabilità e crescita
- ridurre l'indebitamento
- evitare disavanzi eccessivi
- pervenire al pareggio del bilancio.

Il Patto prevede al riguardo l'introduzione del **Programma di stabilità** e del **Programma di riforma** che ciascun Paese dovrà approvare e presentare alla Commissione entro il 30 aprile di ogni anno.

Con riferimento alla sostenibilità delle finanze, il Patto prevede che gli Stati membri s'impegnino:

- a porre sotto controllo e a disciplinare l'espansione della spesa pensionistica
- a recepire nella legislazione nazionale le nuove regole di bilancio dell'Unione europea fissate nel patto di stabilità e crescita
- a introdurre una legislazione nazionale per la risoluzione dei problemi nel settore bancario, con la regolamentazione di prove di stress coordinate a livello di Unione europea.

Il Patto Euro Plus stabilisce inoltre le modalità di funzionamento del **Meccanismo europeo di stabilità** (MES) che ha l'obiettivo di mobilitare finanziamenti e fornire assistenza finanziaria a quegli Stati membri della zona euro che rischiano di essere colpiti da gravi problemi finanziari. Ciò al fine di salvaguardare la stabilità finanziaria dei Paesi medesimi e della zona euro nel suo insieme.



L'Italia ha recepito i contenuti del Patto con la prima importante modifica e integrazione della legge 196/2009 di contabilità e finanza pubblica operata con la legge 7 aprile 2011, n.39 che introduce nel DEF (Documento di economia e finanza) il Programma di stabilità e il Programma nazionale di riforma.

Six Pack – novembre 2011

Il Six Pack è un pacchetto di provvedimenti approvati dal Consiglio l'8 novembre 2011 rivolti a riformare e a potenziare la *governance* economica dell'Unione europea.

Esso si compone di:

- tre regolamenti che riformano il Patto di stabilità e crescita
- due regolamenti che disciplinano le nuove procedure per la sorveglianza sugli squilibri macroeconomici dei Paesi membri
- una direttiva sui quadri nazionali di bilancio.

Tra le principali innovazioni introdotte dai provvedimenti suddetti si segnalano:

- la disciplina del **semestre europeo**, inteso come procedura fondata sul coordinamento e sul controllo preventivo, concomitante e successivo delle politiche economiche e di bilancio dei Paesi membri
- l'adozione di nuove misure preventive, correttive e sanzionatorie, nell'ambito del Patto di stabilità e della sorveglianza macroeconomica
- l'introduzione di una specifica sanzione (0,2% del PIL) per gli Stati membri che pubblicano statistiche fraudolente dei dati sul deficit di bilancio e il debito.

Tra queste innovazioni, esaminiamo quelle attinenti alla disciplina del semestre europeo, alla riduzione del debito eccessivo, alla direttiva sui quadri nazionali di bilancio.

Il semestre europeo

La disciplina del semestre europeo è stata introdotta per il rafforzamento della sorveglianza delle decisioni di bilancio dei Paesi membri nel quadro del coordinamento delle politiche economiche.

Le fasi della complessa procedura sono le seguenti:

- *gennaio*: presentazione da parte della Commissione dell'indagine annuale sulla crescita
- *febbraio/marzo*: il Consiglio europeo elabora le linee guida di politica economica e di bilancio a livello dell'Unione e a livello di Stati membri
- *metà aprile*: gli Stati membri sottopongono contestualmente i Piani nazionali di riforma e i Piani di stabilità tenendo conto delle linee guida dettate dal Consiglio europeo;
- *inizio di giugno*: sulla base dei Piani nazionali di riforma e dei piani di stabilità, la Commissione europea elabora le **raccomandazioni** di politica economica e di bilancio rivolte ai singoli Stati membri
- *giugno*: il Consiglio ECOFIN approva le raccomandazioni della Commissione europea, anche sulla base degli orientamenti espressi dal Consiglio europeo



- *seconda metà dell'anno*: gli Stati membri approvano le rispettive leggi di bilancio, tenendo conto delle raccomandazioni ricevute.

Riduzione del debito eccessivo

Il nuovo testo del Regolamento 1177/2011 stabilisce che gli Stati il cui debito supera il 60% del PIL dovranno adottare misure per ridurlo in misura sufficiente e con un ritmo adeguato. Si fissa quale parametro di riferimento, una diminuzione dell'eccedenza di debito al ritmo di un **ventesimo all'anno in media negli ultimi tre anni**.

Nell'applicazione di tale parametro si deve tener conto dell'influenza della congiuntura sul ritmo di riduzione del debito e della presenza di alcuni fattori significativi che ne hanno condizionato l'andamento.

Quadri nazionali di bilancio

La direttiva 2011/85/UE (che fa parte del Six Pack) riguarda i requisiti per i **quadri di bilancio nazionali** e fissa alcune regole minime perché sia garantita l'osservanza da parte degli Stati membri dell'obbligo di evitare disavanzi pubblici eccessivi.

Tra le varie prescrizioni agli Stati membri che riguardano il bilancio, si segnalano:

- assicurare che la programmazione di bilancio si basi sullo scenario macrofinanziario più probabile e su previsioni realistiche
- sottoporre le previsioni a una valutazione periodica, imparziale e completa basata su criteri oggettivi
- individuare obiettivi di bilancio pluriennali, globali e trasparenti in termini di disavanzo e debito pubblico
- specificare l'istituzione incaricata di elaborare le previsioni macroeconomiche e di bilancio e rendere pubbliche le previsioni ufficiali
- valutare l'impatto che le politiche di bilancio possono avere sulla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche.

Le prescrizioni suddette sono state quasi interamente recepite dall'Italia con la legge di contabilità e finanza pubblica 196 del 2009 e con le numerose modificazioni intervenute successivamente in relazione alle nuove regole stabilite dai trattati dell'Unione.

Il Fiscal Compact

Detto anche **Patto di bilancio** è un trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria firmato a Bruxelles il 2 marzo 2012 da tutti i Capi di Stato e di Governo dell'Unione europea, ad eccezione del Regno Unito e della Repubblica Ceca. In Italia è stato ratificato con la legge 23 luglio 2012, n. 114 ed è entrato in vigore il 1° gennaio 2013.



Gli obiettivi del Fiscal Compact sono i seguenti:

- rinsaldare la disciplina di bilancio attraverso regole comuni
- potenziare il coordinamento delle politiche economiche e finanziarie
- migliorare la governance della zona euro
- sostenere il conseguimento degli obiettivi dell'Unione europea in materia di crescita sostenibile, occupazione, competitività e coesione sociale.

Il Fiscal Compact introduce il principio del **pareggio di bilancio** nei Paesi della zona euro e detta e conferma due regole fondamentali:

- divieto per il deficit strutturale di superare lo 0,5% del PIL (1% per i Paesi il cui debito è inferiore al 60% del PIL)
- riduzione del debito pubblico in misura di 1/20 l'anno della differenza tra il suo ammontare e la soglia del 60% del PIL.

Sono ammesse deviazioni temporanee solo in periodi di grave recessione economica o in circostanze eccezionali, definite come eventi inconsueti non soggetti a controllo che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione.

Altre disposizioni del Fiscal Compact riguardano:

- l'inserimento delle nuove regole in norme di natura costituzionale di ciascun Paese e comunque nella legislazione nazionale
- l'obbligo di attivazione automatica di meccanismi di correzione in caso di deviazioni significative dagli obiettivi
- la comunicazione preventiva al Consiglio dell'Unione e alla Commissione dei piani di emissione del debito pubblico
- la possibilità di adire la Corte europea di giustizia in caso di inosservanza delle regole
- l'individuazione del Vertice euro costituito dai capi di Stato e di Governo, per la tenuta di incontri periodici e informali almeno due volte l'anno sulla **governance** della zona euro e sul rispetto delle regole
- l'impossibilità di ottenere prestiti da parte del Meccanismo europeo di stabilità (MES) per lo Stato che non introduce la regola del pareggio.

Con legge costituzionale 20 aprile 2012, n.1 l'Italia ha recepito il Fiscal Compact e ha introdotto il **principio del pareggio di bilancio** nell'articolo 81 della Costituzione.

Sospensione delle regole del Fiscal Compact

In seguito al diffondersi della pandemia da Covid-19 in tutti i Paesi dell'Unione, il 20 marzo 2020 la Commissione UE ha disposto l'applicazione della clausola di salvaguardia (**general escape clause**) che consente agli Stati membri di deviare temporaneamente dal percorso di aggiustamento del saldo verso l'obiettivo del pareggio strutturale. La clausola non sospende l'applicazione del Patto, né le procedure del semestre europeo in materia di sorveglianza fiscale, ma assicura agli Stati membri il necessario spazio di



manovra di bilancio per contrastare le conseguenze sanitarie ed economiche della crisi pandemica. La decisione è stata assunta in quanto la pandemia è da considerare evento eccezionale e inconsueto al di fuori del controllo dello Stato membro da cui derivano rilevanti ripercussioni sulla situazione economica e finanziaria del medesimo. La deviazione dal percorso di aggiustamento va comunque motivata, autorizzata dalla Commissione e accompagnata da un *piano di rientro* verso l'obiettivo di medio termine del pareggio strutturale.

Questa clausola, la cui efficacia è stata estesa a tutto l'anno 2023, ha consentito all'Italia di poter ricorrere a diversi **scostamenti** di bilancio.

Conclusioni

Bene, siamo giunti alla fine di questa videolezione in cui abbiamo esaminato le regole dettate dall'Unione europea rivolte al coordinamento delle politiche di bilancio degli Stati membri.

Ti ricordo che abbiamo esaminato al riguardo:

- il trattato di Maastricht (1992)
- il trattato di Amsterdam (1997)
- il patto Euro Plus e il Six Pack (2011)
- il Fiscal Compact (2012).

Grazie per l'attenzione!