

Le regole di bilancio dell'Unione Europea: camicia di forza o stella cometa?

di Elena Carniti e Giancarlo Pola*

A sorvegliare e "imprigionare" i conti pubblici dei Paesi dell'Unione Europea come un vero Laocoonte l'Europa ha dedicato l'ultimo quarto di secolo. In principio fu il Trattato di Maastricht (1991-1992), che prevedeva un tetto all'indebitamento netto nominale della Pubblica amministrazione (GG) dato dal ben noto 3% del Pil. Seguì, stabilendo la regola del bilancio in pareggio o in attivo, il Patto di Stabilità e Crescita (PSC), entrato in funzione nel 1997 e modificato nel 2005.

Successivamente, dal 2011 sono intervenuti due Regolamenti modificativi dello stesso PSC, il Six-Pack e il Two-Pack, che hanno introdotto ulteriori meccanismi, abbastanza "invasivi" dell'autonomia gestionale degli Stati, tesi al coordinamento della politica economica degli Stati dell'Eurozona, concernenti la prevenzione degli squilibri macroeconomici eccessivi e comunque la correzione dei medesimi, la sorveglianza dei bilanci e il coordinamento delle politiche economiche ma, soprattutto, le procedure per i disavanzi eccessivi, vero tormento per Paesi eternamente in bilico come l'Italia.

Poi la crisi economica coinvolgente il continente ha convinto (quasi) tutta l'Europa a firmare il Trattato sulla Stabilità, il Coordinamento e la Governance (TSCG), sottoscritto da 25 dei 27 Paesi dell'UE (esclusi Regno Unito e Repubblica Ceca). Il TSCG è entrato in vigore con il 1° gennaio 2013, con la avvenuta ratifica in dodici Paesi dell'Eurozona (l'ultimo è stata la Finlandia, nel dicembre 2012): Austria, Cipro, Germania, Estonia, Spagna, Francia, Grecia, Italia, Irlanda, Portogallo, Svezia e, appunto da ultimo, Finlandia. L'accordo è vincolante solo per i Paesi appartenenti all'Eurozona, mentre i Paesi esterni all'area dell'Euro possono decidere su base volontaria se aderirvi in tutto o in parte. Al 2014 ventiquattro dei venticinque Paesi sottoscrittori (quindici dei quali membri dell'Eurozona) avevano provveduto a ratificare il TSCG con varie modalità.

L'insieme di queste disposizioni punta a istituzionalizzare, a livello di Eurozona, un meccanismo più stringente di coordinamento ex-ante delle politiche economiche comunitarie, nonché i meccanismi rafforzati di controllo e di sorveglianza sugli squilibri finanziari e macroeconomici degli Stati membri, anche attraverso la fissazione di regole per l'adozione dei quadri di bilancio nazionali. Quanto al fiscal compact – che corrisponde a una parte (il Cap. III) del TSCG e recepisce e consolida alcuni punti dei due Regolamenti sopra menzionati – se ne riportano qui brevemente i contenuti, che nella sostanza prevedono il rispetto di due regole fondamentali da parte dei Paesi che hanno scelto di aderirvi, a garanzia della tenuta dei rispettivi bilanci pubblici, ovvero: 1) la regola del bilancio in pareggio o in avanzo (già introdotta dal Six-Pack); 2) la regola sul debito.

Per quanto riguarda la prima regola il riferimento è all'insieme della Pubblica amministrazione (GG). La regola si intende rispettata se l'indebitamento netto strutturale (il saldo del conto economico del GG, corretto per tenere conto degli effetti del ciclo economico e delle misure una tantum) è pari o converge rapidamente all'obiettivo di medio termine (OMT) scelto dal Paese (in base a quanto definito già dal PSC), che ha come limite inferiore il -0,5% del Pil. Un valore limite più favorevole (-1% del Pil) viene tuttavia concesso ai Paesi più virtuosi, ossia quelli che vantano un rapporto debito/Pil significativamente inferiore al 60%, e per i quali siano al contempo giudicati contenuti i rischi sulla sosteni-

nibilità dei conti pubblici. Per ogni Paese l'OMT viene scelto (nel rispetto del limite previsto dal fiscal compact) applicando la formula contenuta nel Codice di Condotta del Patto di Stabilità, che è costruita in modo da tener conto della sostenibilità prospettica dei conti pubblici, con riferimento oltre che ai livelli di debito di quel Paese anche ai costi impliciti nel sistema pensionistico e in quello sanitario. Ogni Paese è poi libero di adottare un OMT più severo di quello che scaturisce dalla formula (in caso di scostamento dal proprio OMT entrano automaticamente in funzione meccanismi di correzione). Per l'Italia l'OMT scelto dal governo è 0. Come evidenziato poco sopra, il fiscal compact richiede l'inserimento della regola del pareggio di bilancio all'interno dell'ordinamento nazionale, preferibilmente a livello costituzionale. Devono, inoltre, essere predisposti appositi organismi indipendenti nazionali (i cosiddetti Fiscal Council), con il compito di monitorare e supervisionare il rispetto delle regole di bilancio. Il fiscal compact prevede, inoltre, dei termini precisi che ciascun Paese firmatario è tenuto a rispettare. In caso di mancato inserimento della nuova regola di bilancio all'interno della legislazione nazionale entro il termine di un anno dalla ratifica del Trattato, il Paese rischia sanzioni fino allo 0,1% del Pil da parte della Corte di Giustizia dell'Unione europea. Alla corte può adire ciascun Paese firmatario nel caso riscontri una violazione degli obblighi da parte di un altro Paese.

Per quanto riguarda invece il debito, viene ribadita la regola già contenuta nel Six Pack: per i Paesi aventi un rapporto debito/Pil superiore al 60%, si considera rispettato il sentiero di riduzione del debito verso il target se nei tre anni precedenti l'eccedenza rispetto a tale limite si è ridotta in media di un ventesimo all'anno. In base all'art. 4 del TSCG, la regola si applica in misura vincolante a partire dal quarto anno successivo a quello in cui il deficit si è portato sotto il 3% del Pil. Per l'Italia, uscita nel 2013 dalla Procedura per deficit eccessivo (PDE), la regola del debito si applicherà dunque dal 2016.

In buona sostanza, la vera novità del fiscal compact è dunque rappresentata dall'inserimento esplicito del principio del pareggio di bilancio all'interno della normativa nazionale degli Stati (preferibilmente a livello costituzionale). Tale fatto rivela tutta l'urgenza e la drammaticità del momento, perché in realtà il principio dell'equilibrio di bilancio, avendo la normativa europea carattere preminente su quella nazionale, poteva già ritenersi vincolante per i Paesi dell'Unione pur senza un esplicito richiamo all'interno dei rispettivi ordinamenti. Con la firma del TSCG, peraltro, le parti contraenti si assumono l'obbligo di inserire esplicitamente nei rispettivi ordinamenti la regola del pareggio di bilancio, prevedendo a tale scopo una serie di clausole vincolanti a carattere permanente, entro il termine di un anno dall'entrata in vigore del Trattato (art. 3 del TSCG).

Per quanto riguarda l'Italia, come noto, tali obblighi sono stati assunti con la Legge Costituzionale 1/2012 ("Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta Costituzionale") e con la "legge rinforzata" n. 243/2012, anch'essa dedicata al pareggio di bilancio, che rappresentano due impegni assunti dal nostro Paese destinati a venire descritti (vedi titolo di questa nota) alternativamente come "camicia di forza" o "stella cometa" per il nostro sistema pubblico.

*Éupolis Lombardia

Federalismo in Toscana

Redazione

IRPET:

Claudia Ferretti (Responsabile)
Patrizia Lattarulo

Regione Toscana:

Luigi Idili
Giovanni Morandini
Agnese Parrini
<http://www.regione.toscana.it/-/il-bollettino-federalismo-in-toscana->

Sede di redazione:

IRPET
Villa La Quiete alle Montalve
Via Pietro Dazzi, 1
50141 FIRENZE
Tel. 055/4591222
Fax 055/4591240
e-mail: redazione@irpet.it
www.irpet.it

Attività e Notizie

Iniziativa

Come si governa la città metropolitana?
Politiche, strumenti e attori
Firenze, 15 maggio 2015

Stabilità Equità Sviluppo
Il contributo dei Comuni
IV Conferenza sulla Finanza e l'Economia Locale
Roma, 24-25 giugno 2015
conferenza.fondazioneifel.it

Pubblicazioni

La dimensione territoriale nelle politiche di coesione. Stato d'attuazione e ruolo dei Comuni nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013
Studi e Ricerche - Quinta Edizione 2015
IFEL
Giugno 2015

Per informazioni o chiarimenti sui tributi della Regione Toscana scrivere a: tributi@regione.toscana.it