

XVI legislatura

La riforma della *governance*
economica europea.
Una analisi preliminare

Ottobre 2010
n. 36



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

tel. 5790

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

PREMESSA LE PRINCIPALI FASI DEL PERCORSO DI REVISIONE DELLA GOVERNANCE ECONOMICA EUROPEA.....	1
1. L'istituzione del Semestre europeo	3
1.1 <i>La proposta in discussione.....</i>	3
1.2 <i>L'interazione con la normativa interna.....</i>	5
1.2.1 Una nuova tempistica per i documenti di programmazione	6
1.2.2 Il contenuto dei nuovi documenti di programmazione	8
1.2.3 Il coordinamento della finanza pubblica	9
2. Sorveglianza Macroeconomica	10
2.1 <i>L'evoluzione degli squilibri macroeconomici in Europa</i>	10
Riquadro 1. Entrate <i>una tantum</i> ed entrate temporanee	12
2.2 <i>Le proposte della Commissione Europea</i>	13
Riquadro 2. Gli indicatori di rischio macroeconomico	15
2.3 <i>Il dibattito sul nuovo modello di sorveglianza macroeconomica.....</i>	17
Riquadro 3. Finanza pubblica, partite correnti e competitività.....	19
3. Il rafforzamento del Patto di Stabilità e Crescita	20
3.1 <i>Le proposte sul braccio preventivo</i>	20
3.2 <i>Le proposte sul braccio correttivo.....</i>	22
3.3 <i>Le proposte sull'applicazione di sanzioni.....</i>	23
4. I requisiti per i quadri di bilancio	25
4.1 <i>La proposta della Commissione.....</i>	25
4.1.1. Criteri contabili dei bilanci e sistema di rendicontazione statistica.....	26
4.1.2. Regole e procedure che guidano la preparazione delle previsioni per la programmazione di bilancio	26
4.1.3. Regole fiscali numeriche	27
4.1.4. Programmazione di bilancio di medio periodo (<i>medium-term budgetary framework</i>)	27
4.1.5. Trasparenza e copertura dei sottosettori	28
4.2 <i>Il rapporto della Task Force sulla governance economica</i>	29
5. Alcune questioni aperte.....	30

Premessa

Le principali fasi del percorso di revisione della governance economica europea

La grave crisi finanziaria ed economica che ha investito l'economia mondiale nel 2009 e nel 2010 ha portato sull'orlo della crisi di sostenibilità alcuni paesi europei¹ ha posto la necessità di una profonda riflessione sul sistema di *governance* economica europea, attivando un percorso di revisione di una parte importante dei principi che regolano la convivenza economica dei paesi della Unione europea.

Nel mese di marzo, su mandato del Consiglio Europeo, si insedia una *Task Force*, presieduta dal presidente del Consiglio europeo, Herman Van Rompuy, formata dai 27 ministri finanziari della UE, dal presidente della Banca Centrale Europea, Jean-Claude Trichet, dal presidente dell'Eurogruppo, Jean-Claude Juncker e dal Commissario Europeo agli Affari Economici e Monetari, Olli Rehn. Il mandato è quello di presentare, entro il 2010, una serie di misure di rafforzamento della disciplina di bilancio, esplorando tutte le opzioni per rafforzare il quadro giuridico dell'Unione.

A metà del 2010 la Commissione diffonde due comunicazioni, la prima in maggio *Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche* (COM(2010)250), cui fa seguito una seconda, in giugno, dal titolo *Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità, la crescita e l'occupazione – Gli strumenti per rafforzare la governance economica dell'UE* (COM(2010)367), che delineano i temi che la Commissione intende approfondire per porre le basi del nuovo sistema di *governance*.

Nella riunione del 17-18 giugno il Consiglio europeo conviene di rafforzare il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio a livello europeo, mediante l'introduzione di nuove procedure e strumenti. Nella riunione del 7 settembre il Consiglio approva alcune modifiche alle modalità

¹ Si ricorda nell'ambito dell'intervento a sostegno della Grecia venne stabilita la creazione di un fondo di intervento che potesse affrontare eventuali nuove situazioni critiche all'interno dell'Unione Europea (*European Financial Stability Mechanism*). Per maggiori approfondimenti si veda la Nota di Lettura 81di giugno 2010.

di applicazione del PSC – con la correzione di alcuni elementi del Codice di condotta sull’attuazione del Patto di Stabilità e Crescita - che portano alla istituzione del cd. Semestre europeo (cfr. paragrafo 1).

Il 29 settembre la Commissione europea presenta un pacchetto di 6 proposte legislative, che rappresentano la traduzione in proposte concrete del contenuto delle Comunicazioni diffuse a metà 2010. In particolare, si prevede:

- la creazione di una **sorveglianza macroeconomica**, cui si riferiscono due delle cinque proposte di regolamento (cfr. paragrafo 2):
 - Con riferimento alla parte preventiva della nuova sorveglianza, la Proposta di regolamento sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici (COM(2010)527).
 - Con riguardo alla parte correttiva, la Proposta di regolamento sulle misure per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nell'area dell'euro (COM(2010)525).

- l'applicazione più rigorosa del **Patto di Stabilità e Crescita (PSC)**, cui si riferiscono tre delle proposte di regolamento (cfr. paragrafo 3):
 - Per quanto riguarda il braccio preventivo del PSC, la Proposta di modifica del regolamento (CE) n.1466/ per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche (COM(2010)526).
 - Sul braccio correttivo del PSC interviene la Proposta di modifica del regolamento (CE) n.1467/9797 per l’accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (COM(2010)522).
 - Nell’ambito dell’applicazione delle sanzioni, la Proposta di regolamento relativo all’effettiva applicazione della sorveglianza di bilancio nell’area dell’euro (COM(2010)524).

- L’individuazione di alcune procedure di decisione delle politiche di bilancio che i paesi sono sollecitati ad adottare, contenute in una proposta di *Direttiva relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri*² (COM(2010)523)(cfr. paragrafo 4).

² Si precisa che la Direttiva non rientra nel pacchetto di proposte di modifica trasmesso al Parlamento italiano.

I temi connessi con la revisione della governance economica, secondo il mandato assegnato al gruppo di lavoro, sono esaminati anche nel Rapporto Finale della *Task Force* del Consiglio Europeo (diffuso il 21 ottobre), che presenta le posizioni individuate nell'ambito del gruppo di lavoro formato dai ministri delle finanze e rappresentanti degli Stati membri. Tale rapporto verrà esaminato nella riunione dei capi di Stato e di governo della UE il 28 e 29 ottobre.

1. L'istituzione del Semestre europeo

1.1 La proposta in discussione

Il c.d. semestre europeo³ costituisce uno dei pilastri sui quali l'Unione Europea intende basare una nuova *governance* economica finalizzata a scongiurare per il futuro l'insorgenza di crisi finanziarie e si configura come un ciclo di procedure definite temporalmente in modo tale da assicurare un coordinamento *ex-ante* ed una più adeguata sorveglianza delle politiche economiche e di bilancio nell'Eurozona e nell'UE a 27 da parte del Consiglio Europeo, su impulso della Commissione. La *ratio* è quella di favorire una più incisiva guida politica e strategica da parte delle autorità europee nel periodo in cui le politiche e le decisioni di bilancio sono ancora in una fase di programmazione.

La proposta della Commissione Europea COM(2010)526 contiene rilevanti modifiche in relazione alla tempistica richiesta agli Stati membri con riferimento ai programmi di stabilità (che vengono presentati dagli Stati membri appartenenti all'area euro) ed ai programmi di convergenza (presentati dagli Stati membri non appartenenti all'area euro). Entrambe le tipologie di programmi dovranno essere sottoposte annualmente alla Commissione ed al Consiglio tra il 1° ed il 30 aprile⁴ ed il Consiglio provvederà ad esaminarli entro tre mesi dal loro ricevimento⁵.

Sulla base del nuovo Codice di condotta approvato il 7 settembre u.s. gli Stati membri conosceranno e saranno vincolati a tenere conto degli indirizzi stabiliti in sede europea all'atto della predisposizione dei Programmi di stabilità e convergenza elaborati nell'ambito del Patto di

³ Cfr. Consiglio Europeo del 7 settembre 2010.

⁴ Cfr. rispettivamente i nuovi articoli 4 e 8 della Regulation (EC) 1466/97.

⁵ Cfr. rispettivamente i nuovi articoli 5, comma 2 e 9, comma 2 della Regulation (EC) 1466/97.

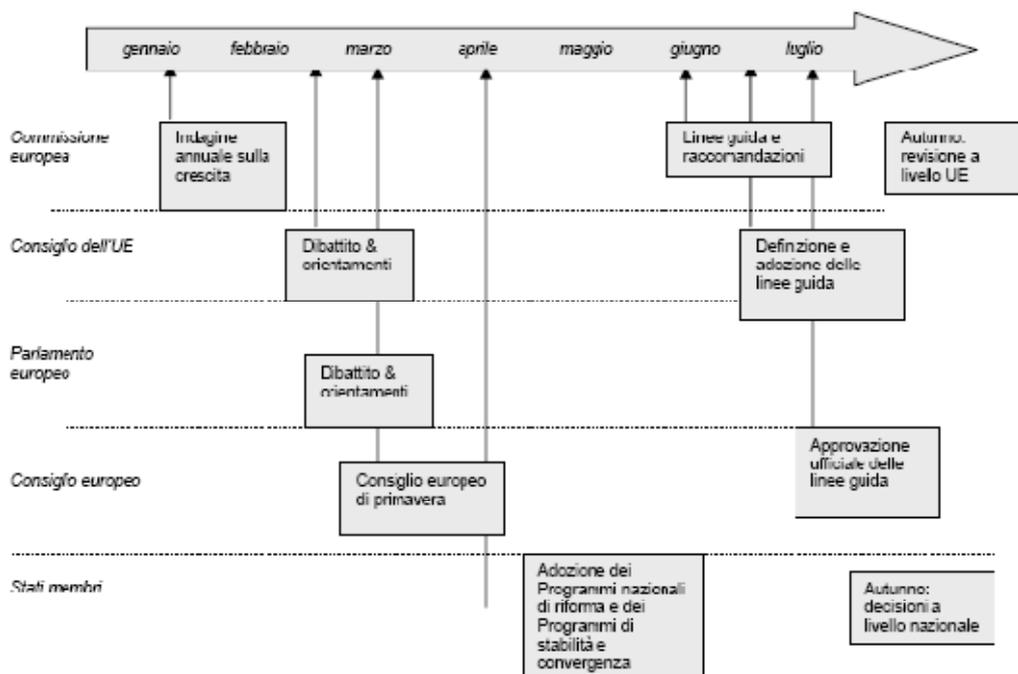
stabilità e crescita, e dei Piani di riforma nazionali (PNR) necessari per rispettare i parametri definiti. Ai singoli Stati membri viene anche richiesto l'aggiornamento dei programmi di stabilità e di convergenza preferibilmente intorno alla metà di aprile e in ogni caso entro la fine di aprile.

Il medesimo Codice di condotta⁶ prevede che gli Stati membri tengano conto delle raccomandazioni del Consiglio Europeo, in particolare nella fase della redazione dei bilanci, coinvolgendo adeguatamente il Parlamento; richiede inoltre che le procedure nazionali di bilancio siano da tali da risultare complementari rispetto al Patto di stabilità e crescita.

Il semestre europeo prenderà avvio a partire dal 2011, con la tempistica indicata di seguito:

- 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 UE e a livello di Stati membri;
- metà aprile: gli Stati membri sottopongono contestualmente i Piani nazionali di riforma (PNR, elaborati nell'ambito della nuova Strategia UE 2020) ed i Piani di stabilità e convergenza (PSC, elaborati nell'ambito del Patto di stabilità e crescita), tenendo conto delle linee guida dettate dal Consiglio europeo;
- inizio giugno: sulla base dei PNR e dei PSC, la Commissione europea elabora le raccomandazioni di politica economica e di bilancio rivolte ai singoli Stati membri;
- giugno: il Consiglio ECOFIN e, per la parte che gli compete, il Consiglio Occupazione e Affari Sociali, approvano le raccomandazioni della Commissione europea, anche sulla base degli orientamenti espressi dal Consiglio europeo di giugno;
- seconda metà dell'anno: gli Stati membri approvano le rispettive leggi di bilancio, tenendo conto delle raccomandazioni ricevute. Nell'indagine annuale sulla crescita dell'anno successivo, la Commissione dà conto dei progressi conseguiti dai paesi membri nell'attuazione delle raccomandazioni stesse.

⁶ Cfr. Introduzione, pag. 3.



Fonte: tratto dal *dossier* n. 10 (2010), "Decisione di Finanza Pubblica per gli anni 2011-2013".

E' inoltre prevista una fase transitoria riferita all'anno in corso, che comprende essenzialmente due passaggi: entro il 12 novembre 2010 ciascuno Stato membro dovrebbe presentare alla Commissione la bozza dei Programmi nazionali di riforma (PNR) e, entro aprile 2011, la versione completa degli stessi. Non essendo stati modificati espressamente, con riferimento alla fase transitoria, i termini per la presentazione dell'aggiornamento annuale dei programmi di stabilità e di convergenza, il periodo per sottoporre detto documento alla Commissione europea rimane fissato tra la metà di ottobre e il 1° dicembre 2010.

1.2 L'interazione con la normativa interna

L'istituzione del cd. semestre europeo - ovvero una procedura nell'ambito della quale nei primi sei mesi di ciascun anno vengono definite le politiche economiche degli Stati membri, sia dal lato della politica di bilancio sia dal lato delle riforme e degli interventi strutturali, in un contesto di rafforzato coordinamento - rappresenta, come è evidente, una complessa e innovativa architettura istituzionale rispetto alla quale risulta fondamentale verificare il corretto innesto nelle procedure domestiche di

programmazione economico-finanziaria, tenuto conto - nel caso dell'Italia - che una complessiva riforma delle procedure di bilancio (legge n. 196 del 2009) è stata approvata alla fine dell'anno scorso, entrando in vigore al 1° gennaio 2010.

In tema di programmazione economica, le novità più rilevanti introdotte con la nuova legge di contabilità e finanza pubblica rispetto al precedente sistema riguardavano: lo spostamento dal 30 giugno al 15 settembre della presentazione del documento programmatico, che prende il nome di Decisione di finanza pubblica (DFP); l'introduzione del nuovo strumento delle linee-guida per la ripartizione tra i livelli di governo degli obiettivi programmatici di saldo; l'arricchimento del contenuto informativo del documento di programmazione, grazie anche a una più puntuale messa a fuoco degli aggregati di finanza pubblica in esso considerati.

Si prevedeva, inoltre, un coinvolgimento parlamentare anche sul ciclo di programmazione europeo, disponendo l'invio al Parlamento dello Schema di aggiornamento del Programma di stabilità (PS) 15 giorni prima della scadenza per la sottoposizione del documento stesso alle autorità europee. La legge n. 196 non entra nel merito di quale tipologia di procedura parlamentare innestare sull'invio dell'aggiornamento del PS, rinviando implicitamente ai regolamenti parlamentari la definizione di tali aspetti e, in particolare, la possibilità di prevedere un voto su un apposito strumento (tipicamente una risoluzione, sul modello di quella approvativa della DFP) con effetti vincolanti sulla definizione dell'obiettivo programmatico in termini di saldo.

1.2.1 Una nuova tempistica per i documenti di programmazione

L'introduzione del semestre europeo dovrebbe probabilmente indurre ora a una rimodulazione del ciclo delle procedure di programmazione domestiche, sotto il profilo della tempistica, ma anche sul piano dei contenuti del documento programmatico.

Sulla base delle modifiche introdotte nel calendario europeo risulterebbe infatti non più coerente la fissazione a settembre della Decisione di finanza pubblica: la programmazione nazionale non può che iniziare nella primavera di ciascun anno, in modo tale da far precedere la trasmissione alle autorità europee dell'aggiornamento del Programma di stabilità e del Piano di riforma nazionale entro i termini indicati dal nuovo codice di condotta (30 aprile) da una fase interna di definizione degli

obiettivi programmatici. E' da notare, infatti, che in sede europea viene richiesto espressamente un coinvolgimento dei parlamenti nazionali su tali documenti, in modo da promuovere la *ownership* delle decisioni strategiche di ciascun paese.

Il documento di programmazione interno sarebbe quindi la base dell'aggiornamento del Programma di stabilità da inviare alle istituzioni europee: diventa a questo punto un dettaglio tecnico l'opzione se tenere distinti i due documenti ovvero incorporare l'aggiornamento del PS come sezione separata del documento interno. Il punto fondamentale è che una migliore *ownership* delle regole richiede che la programmazione domestica si incardini sulla base di un documento interno, sia pur coerente con quello richiesto dalle istituzioni sovranazionali.

La presentazione al Parlamento di un documento di programmazione ad aprile innescherebbe a cascata la necessità di una revisione del ciclo di presentazione dei documenti di finanza pubblica previsto dalla legge n. 196. Il contenuto della Relazione sull'economia e la finanza pubblica (REF), la cui presentazione è fissata proprio al 15 aprile, sembrerebbe poter essere assorbito nel nuovo documento. Una parte dei contenuti della REF codificati dalla legge di contabilità e finanza pubblica coincide infatti con quelli dell'aggiornamento del PS (dati di consuntivo dell'anno precedente; previsioni aggiornate del quadro macro e di quello di finanza pubblica), mentre anche ulteriori elementi informativi richiesti dalla legge n. 196 per la REF (come l'analisi di consuntivo dei conti di cassa per sottosettori dell'esercizio precedente) potrebbero essere agevolmente ricondotti al nuovo documento di programmazione.

Da valutare sono alcuni aspetti problematici di costruzione delle previsioni macro e di finanza pubblica, in relazione alla tempistica del rilascio dei dati di consuntivo da parte dell'istituto nazionale di statistica.

Va rilevato infatti che i tempi per la definizione dei quadri previsivi rispetto alla disponibilità dei dati di consuntivo dell'esercizio precedente sono alquanto stretti, se si considera che il rilascio di tali informazioni da parte dell'ISTAT interviene entro il mese di febbraio. Tenuto conto della indicata necessità - sollecitata dallo stesso codice di condotta e comunque sancita dalla legge n. 196 - di un formale coinvolgimento del Parlamento sull'aggiornamento del PS, si tratta di individuare una tempistica di presentazione parlamentare che consenta al Governo di definire con la necessaria accuratezza le previsioni macro e di finanza pubblica, ma che al contempo non impedisca la possibilità di un dibattito parlamentare non solo formale, secondo le consuete procedure regolamentari utilizzate per l'esame del documento di programmazione economico-finanziaria, che prevedono un lavoro congiunto delle due Commissioni bilancio, le quali procedono ad una

serie di audizioni di soggetti istituzionali (Banca d'Italia, ISTAT, Corte dei conti, CNEL, rappresentanti delle autonomie locali) ed eventualmente anche delle organizzazioni rappresentative degli operatori economici.

1.2.2 Il contenuto dei nuovi documenti di programmazione

Passando agli aspetti contenutistici del PS e quindi del documento di programmazione interno che ne incorporerebbe i contenuti, vanno rilevati alcuni problemi interpretativi del codice di condotta nella definizione dei contenuti informativi richiesti in sede europea per l'aggiornamento del Programma di stabilità. Le incertezze interpretative vanno ricondotte a due ordini di fattori: da un lato, una certa misura di flessibilità tipicamente adottata nei documenti europei per adattarsi alle diverse specificità istituzionali dei vari Stati membri; dall'altro, il fatto che prima dei cambiamenti procedurali innescati dalla crisi, la presentazione dell'aggiornamento del programma di stabilità avveniva negli ultimi mesi dell'anno, in un momento cioè in cui le manovre di finanza pubblica dei singoli paesi risultavano già definite e con esse anche la possibilità di fornire quadri previsivi disaggregati per sottosettori istituzionali e per le varie componenti del conto economico della PA.

Nello specifico il codice di condotta contiene le linee-guida sul formato e il contenuto dell'aggiornamento dei Programmi di stabilità, che definiscono puntualmente gli elementi informativi che tale documento deve contenere, lasciando tuttavia aperti alcuni margini di incertezza, il cui chiarimento risulta cruciale per valutare la portata delle nuove procedure sul formato del documento interno.

In particolare occorre chiarire se oltre agli obiettivi programmatici di saldo per l'intera PA sia necessario fornire anche la disaggregazione tra entrate e spese (il codice di condotta, riguardo a questi ulteriori elementi, si esprime con un "e/o", sembrando sottintendere che si tratti di una facoltà più che un obbligo). Nel secondo caso si tratterebbe di una profonda modifica rispetto all'impianto della programmazione economica codificato nella vigente legge di contabilità, in quanto si supererebbe la tradizionale logica del saldo, introducendo una regola sul livello o sull'andamento della spesa già in fase di programmazione.

Un'altra questione riguarda il criterio di costruzione del quadro tendenziale di finanza pubblica, che per il codice di condotta è quello delle politiche invariate ("*under unchanged policy*"), laddove la legge n. 196 del

2009, in ciò confermando la precedente legge n. 468 del 1978, continua a riferirsi invece al criterio della "legislazione vigente"⁷. Si tratta quindi anche qui di verificare l'opportunità di una modifica della normativa interna per renderla coerente con gli adempimenti richiesti in sede europea.

Va rilevato, infine, che in tale fase oggetto della decisione parlamentare sono i saldi-obiettivo aggregati (ovvero anche le spese-obiettivo aggregate, nella seconda ipotesi sopra indicata, cioè se l'articolazione per entrate e spese acquista valore vincolante). Non è ancora esplicitata definitivamente l'entità della manovra correttiva, perché a quella data gli andamenti tendenziali, soprattutto dal lato delle entrate tributarie, non sono ancora sufficientemente "affidabili" per costruire un'ipotesi attendibile di correzione. Sempre in tale fase (aprile) iniziano però ad emergere le linee di tendenza della spesa, su cui possono essere innestate procedure di monitoraggio e confronto trasparente con le amministrazioni interessate in caso di disallineamento rispetto agli obiettivi.

Il codice di condotta europeo sembrerebbe peraltro prefigurare uno scenario nel quale gli Stati membri dovranno già nell'aggiornamento del PS indicare le misure di massima che intendono adottare (qualora necessarie in base all'andamento dei tendenziali) per la realizzazione degli obiettivi programmatici.

Resta quindi da chiarire anche in questo caso quale livello di dettaglio sia richiesto per l'indicazione della manovra correttiva: il codice di condotta indica infatti l'esigenza non solo di una descrizione ma anche della quantificazione delle misure di *policy* da adottare per raggiungere i *target* programmatici.

1.2.3 Il coordinamento della finanza pubblica

Inoltre andrebbe chiarito se gli obiettivi programmatici di saldo della PA definiti nell'aggiornamento del PS debbano essere disaggregati per sottosectori istituzionali. Tale disaggregazione è in effetti già prevista dalla legge n. 196, sia nella presentazione dello scenario tendenziale di finanza pubblica sia nella definizione degli obiettivi programmatici, ma occorre considerare che tali indicazioni erano contenute in un documento da

⁷ Viene richiesta tuttavia in aggiunta la "indicazione di massima (...) delle risorse finanziarie necessarie a confermare normativamente, per il periodo di riferimento del documento, gli impegni e gli interventi di politica economica e di bilancio adottati negli anni precedenti per i principali settori di spesa" (art. 10, comma 2, lett. d)).

presentare a settembre, quindi in una fase temporalmente molto diversa da quella (mese di aprile) considerata nella nuova tempistica.

Al riguardo, si tratta di valutare la fattibilità non solo tecnica ma anche politica della definizione ad aprile di obiettivi programmatici divisi per sottosettore, che presenterebbe problemi legati ai tempi e ai modi del coinvolgimento delle autonomie locali nel quadro di programmazione economico-finanziaria. E' ragionevole che il documento venga inviato alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica: l'esito di questo segmento procedurale sarebbe un parere, ma si tratta di valutare se ciò sia sufficiente ad assicurare il rispetto dell'autonomia finanziaria costituzionalmente tutelata delle autonomie locali, anche alla luce dell'attuazione della legge-delega sul federalismo fiscale.

Da valutare è poi la collocazione temporale dello strumento delle linee-guida introdotto dall'articolo 10, comma 5, della legge n. 196 del 2009.

Si tratta comunque di un punto da valutare nella eventuale riconfigurazione della procedura di programmazione interna alla luce della sequenza procedurale connessa al semestre europeo.

2. Sorveglianza Macroeconomica

2.1. L'evoluzione degli squilibri macroeconomici in Europa

La crisi finanziaria degli scorsi mesi ha messo in luce il forte legame che intercorre tra le finanze pubbliche e lo stato dell'economia nel suo complesso. Prima dello scoppio della crisi alcuni indicatori macroeconomici - diversi da quelli comunemente utilizzati per valutare i conti pubblici - mostravano dinamiche che potevano suggerire un imminente indebolimento delle condizioni economiche del paese osservato.

Negli anni precedenti la crisi finanziaria il basso costo del credito, favorito da una sempre maggiore integrazione dei mercati finanziari, ha portato ad una allocazione delle risorse che ha creato squilibri macroeconomici e persistenti divergenze a livello di competitività tra paesi. La recente esperienza europea ha messo in luce quanto forte sia il legame tra bolle nel mercato creditizio, saldo delle partite correnti e deterioramento delle finanze pubbliche.

A livello europeo negli ultimi dieci anni si sono sviluppati *external imbalances* all'interno dell'area Euro, ossia squilibri commerciali tra paesi

membri dovuti ad un deterioramento della competitività di alcuni Stati rispetto ad altri⁸. Alcuni membri dell'Unione Europea e dell'area euro hanno assistito ad un boom della domanda interna e ad una rapida espansione del credito, che sono sfociati in un significativo aumento dei prezzi interni e del costo unitario del lavoro, con conseguente apprezzamento del tasso di cambio reale di ciascun paese. Allo stesso tempo altri paesi assistevano ad un rallentamento della crescita della domanda interna e ad una riduzione dei prezzi interni rispetto ai propri concorrenti europei. Il risultato è stato quindi quello di generare *external imbalances*.

Nei primi anni dell'unione monetaria la robusta espansione della produzione a livello nazionale ha portato ad un forte aumento delle entrate fiscali in alcuni paesi. La rapida crescita delle entrate fiscali è stata solitamente accompagnata da un deterioramento del saldo delle partite correnti e della competitività, in quanto l'aumento della base imponibile era dovuto a fattori temporanei. In particolare, a livello nominale la produzione aggregata tendeva ad aumentare a causa di un eccesso della domanda rispetto all'offerta. Il risultato era quello di generare pressioni sui salari, sui prezzi e sulla competitività verso l'estero.

La rapida crescita dei prezzi di alcuni *asset*, come quelli immobiliari, talvolta favorita da trattamenti fiscali particolari, ha ulteriormente contribuito all'incremento di entrate fiscali non previste ed altamente volatili (su tale aspetto si veda il Riquadro 1). Alle maggiori entrate fiscali si accompagnava un aumento della spesa pubblica. Dal momento che la copertura della spesa si affidava ad entrate temporanee, i rischi per le finanze pubbliche aumentavano. Con l'aumento dei prezzi e dei salari si riduceva la competitività verso l'estero per via di un apprezzamento reale del tasso di cambio, portando ad un deterioramento del saldo delle partite correnti e con riflessi negativi attraverso questo canale anche sul PIL.

⁸ L'analisi è basata sul documento: European Commission (2010), "*Public Finances in EMU 2010*", European Economy No 4/2010, (Brussels: European Commission).

Riquadro 1. Entrate *una tantum* ed entrate temporanee

Al fine di migliorare la comprensione del quadro di riferimento analitico su cui si basano le proposte della Commissione appare utile chiarire la distinzione tra entrate *una-tantum* (*one-off revenues*) ed entrate temporanee o straordinarie (*windfall revenues*).

La pubblicazione della Commissione Europea "Public Finances in EMU 2004" definisce come entrate *una-tantum* quelle direttamente legate a misure che hanno un impatto limitato nel tempo, in ambito tanto finanziario che legislativo. Il Codice di Condotta include tra le entrate di questo tipo la vendita di beni patrimoniali non finanziari, gli incassi derivanti da aste di vendita di licenze di proprietà pubblica, i condoni fiscali, gli incassi derivanti dal trasferimento di obblighi pensionistici.

La transitorietà degli effetti finanziari di questo tipo di entrate ha già dirette implicazioni nell'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita. Il calcolo del PIL strutturale (il parametro di riferimento per la valutazione dei conti pubblici nell'ambito del PSC) deve essere elaborato al netto delle entrate *una tantum* (oltre che la netto degli effetti del ciclo), proprio al fine di considerare soltanto le misure che migliorano la posizione di lungo termine di un paese.

Le entrate temporanee o straordinarie sono invece riconducibili alle entrate derivanti da misure che hanno un impatto legislativo permanente e sono caratterizzate da un gettito che risente del ciclo economico, come ad esempio le entrate derivanti dalla tassazione delle plusvalenze realizzate su alcuni cespiti.

Un recente articolo⁹, analizzando la situazione fiscale degli Stati membri negli anni precedenti la crisi, mostra come diversi paesi hanno beneficiato di consistenti entrate straordinarie che hanno consentito loro di avere una buona performance di bilancio fino al 2007: è il caso di Spagna e Irlanda, che grazie alla dinamica della domanda interna e alla crescita dei valori immobiliari hanno avuto entrate straordinarie molto elevate. Il problema di questa tipologia di entrate sta proprio nella problematica correlazione con gli andamenti ciclici: anche depurando la *performance* del paese dalla componente del ciclo, non si riuscirebbe però a isolare l'eccezionalità di questa componente di entrata.

Come evidenziato nell'articolo, il mancato riconoscimento di questa criticità ha lasciato margini di libertà ai governi, che si sono mostrati incapaci di contenere le spinte ad un accrescimento della spesa pubblica finanziato da queste entrate.

Lo scoppio della crisi e la contrazione del credito hanno portato ad un indebolimento della domanda privata, che è stato controbilanciato da un aumento dell'indebitamento pubblico. Il deterioramento delle finanze pubbliche a livello europeo, insieme alla perdita di competitività di molte sue economie, hanno portato alla luce lo stretto legame che intercorre tra deficit delle partite correnti e debito pubblico. A fronte di entrate fiscali che diminuivano, la spesa pubblica rimaneva stabile o addirittura aumentava per stimolare una domanda interna ormai molto debole, portando ad ampi

⁹ Salvador Barrios and Pietro Rizza, "Unexpected changes in tax revenues and the stabilisation function of fiscal policy. Evidence for the European Union, 1999-2008", European Economy, Economic Papers 404, Febbraio 2010.

deficit pubblici. Il debito pubblico è risultato in crescita per l'effetto combinato di un minore PIL e per l'aumento della spesa pubblica.

Il legame tra *fiscal* ed *external imbalances* è duplice¹⁰. Da un lato, *ex ante*, il deterioramento del saldo delle partite correnti può segnalare una fragilità dello stato delle finanze pubbliche che si manifesta solo a distanza di tempo e che non viene catturata dagli indicatori *standard*, come il rapporto deficit/PIL o debito/PIL. Infatti, fino a quando i prezzi degli *asset* (es. immobiliari, azioni, etc.) continuano a crescere, gli indicatori della politica fiscale tendono a non mostrare segni di debolezza in quanto le maggiori spese statali vengono coperte da maggiori entrate fiscali, che però risultano altamente volatili. Tuttavia, lo stesso eccesso di domanda rispetto all'offerta di beni (che porta a queste maggiori e inaspettate entrate fiscali) produce un deterioramento del saldo delle partite correnti. Per questo motivo una maggiore attenzione al saldo delle partite correnti potrebbe segnalare future debolezze strutturali delle finanze pubbliche.

Dall'altro lato, *ex post*, un riequilibrio del saldo delle partite correnti può portare ad un miglioramento anche sul fronte della finanza pubblica. Un aumento della competitività implica un aumento delle esportazioni e così anche del PIL, a cui segue un aumento del gettito fiscale e quindi, a parità di spesa, ad un miglioramento dei saldi di bilancio e del rapporto debito/PIL.

In sintesi, molti fattori hanno contribuito al deterioramento delle finanze pubbliche in Europa. L'aumento dell'indebitamento privato, associato a condizioni creditizie favorevoli, ha portato ad un aumento della domanda aggregata e quindi del PIL, almeno in termini nominali. L'aumento della base imponibile, anche se dovuta a fattori temporanei, ha incentivato aumenti della spesa pubblica.

2.2. Le proposte della Commissione Europea

Per prevenire il ripetersi di una simile crisi in futuro e tenuto presente che molti fattori hanno contribuito al deterioramento delle finanze pubbliche, la Commissione propone di porre una maggiore enfasi sulla sorveglianza macroeconomica, attraverso l'introduzione di meccanismi sia preventivi sia correttivi, mutuati dalle procedure già applicate per la finanza pubblica con il PSC.

¹⁰ Per un approfondimento sulle teorie relative agli *external imbalances* si veda il *dossier* n. 10 (2010) "Decisione di Finanza Pubblica per gli anni 2011-2013".

Con riferimento alla parte preventiva, la *Proposta di regolamento sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici* (COM(2010)527), demanda alla Commissione una valutazione periodica dei rischi derivanti dagli squilibri macroeconomici in ciascuno Stato membro. La valutazione sarebbe basata su un quadro di riferimento composto da indicatori economici (*scoreboard*), la cui individuazione è rinviata, secondo la proposta della Commissione, ad una fase successiva, ma che potrebbero comprendere: il bilancio delle partite correnti; il tasso di cambio effettivo basato sui costi unitari del lavoro; il debito del settore pubblico e privato - famiglie e imprese. Per ciascun indicatore sono precisate delle soglie di allerta, che possono individuare livelli sia eccessivamente alti che eccessivamente bassi della variabile (sulla definizione degli indicatori di riferimento si veda il Riquadro 2).

Tuttavia, la Commissione precisa che tali valori-soglia non vengono applicati in modo rigido, ma tenendo in considerazione il quadro economico complessivo del singolo paese. A tal proposito si prevede che l'analisi economica - strettamente basata sugli indicatori economici scelti dalla Commissione - venga affiancata da una valutazione tecnica, basata su una valutazione più generale della situazione economica del paese. Sulla base delle istruttorie fatte la Commissione redige una lista degli Stati per i quali si ritiene sussista un rischio di eccesso di squilibrio macroeconomico. In questo caso viene aperta una procedura per squilibri eccessivi di concerto con il Consiglio, volta a spingere lo Stato ad adottare le misure correttive necessarie.

In particolare il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, può adottare raccomandazioni ai sensi dell'art. 121, paragrafo 4, del Trattato, dichiarando l'esistenza di uno squilibrio eccessivo e raccomandando allo Stato di adottare misure correttive entro un termine previsto. Qualora si valutasse che gli squilibri eccessivi possano trasmettersi al resto dell'Unione, le raccomandazioni da parte del Consiglio potrebbero essere più dettagliate e puntuali rispetto a situazioni meno gravi.

Lo Stato che sia oggetto di tale procedura dovrebbe sottoporre un piano di azione correttivo al Consiglio, il quale fisserebbe un termine per l'adozione di misure correttive. Il Consiglio dovrebbe fissare un termine adeguato per la correzione, dal momento che i governi hanno solo un parziale controllo di variabili economiche diverse da quelle di bilancio (cfr. Riquadro 3). Se il Consiglio decide che lo Stato membro interessato ha adottato le misure correttive adeguate, la procedura viene sospesa. Altrimenti lo Stato membro rimane soggetto alla procedura per squilibri eccessivi.

Riquadro 2. Gli indicatori di rischio macroeconomico

Secondo la *Proposta di regolamento sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici* (COM(2010)527), la Commissione dovrà valutare periodicamente i rischi derivanti dagli squilibri sistemici di ciascun paese. La medesima proposta rimanda ad una fase successiva l'individuazione degli indicatori di rischio. Tuttavia, nella pubblicazione degli uffici della Commissione Europea "*Public Finances in EMU 2010*", si descrivono alcuni indicatori che potrebbero essere utilizzati in futuro per valutare la stabilità e la solidità macro-finanziarie dei singoli paesi. Questi indicatori possono essere suddivisi in tre gruppi:

- **Indicatori di rischio di bilancio:** riflettono i rischi legati ad eccessive necessità di indebitamento nel breve e nel lungo periodo:
 - Rapporto debito pubblico rispetto al PIL: cattura il rischio di default o gli effetti negativi sulla crescita economica di un elevato debito pubblico;
 - Tasso d'interesse implicito del debito pubblico: valuta la fiducia dei mercati finanziari nei confronti di uno Stato;
 - Quota di debito in scadenza nell'anno t e $t+1$ rispetto al PIL: serve a stimare le necessità di indebitamento di breve periodo;
 - *Gap* dell'avanzo primario: misura la differenza tra avanzo primario effettivo e quello necessario a portare il rapporto debito PIL al 60% entro il 2020. Valuta l'indebitamento di breve periodo e l'andamento del debito negli anni a venire.

- **Indicatori di rischio macro-finanziario:** riflettono rischi sistemici che, se si dovessero materializzare, causerebbero un deterioramento delle finanze pubbliche, aumentando il bisogno di ricorrere ai mercati finanziari:
 - Saldo delle partite correnti rispetto al PIL: approssima l'andamento del tasso di cambio reale. In presenza di un boom inatteso e temporaneo della domanda aggregata, i prezzi tendono ad aumentare, deteriorando il saldo di parte corrente. Tale peggioramento della posizione commerciale del paese potrebbe preannunciare una riduzione inaspettata del gettito fiscale (cfr. paragrafo 2.1);
 - Debito del settore privato: misura il rischio di solvibilità delle famiglie, delle imprese, delle istituzioni finanziarie e, più in generale, la stabilità del settore creditizio nel suo insieme;
 - Quota di debito verso l'estero in scadenza nell'anno t e $t+1$ rispetto al PIL: maggiore la quota di debito pubblico detenuta da investitori stranieri, maggiore la probabilità che venga ripudiata parte del debito, in quanto le perdite in conto capitale ricadono sui cittadini stranieri e non su quelli nazionali. Tuttavia, il ripudio di parte del debito può creare turbolenze nei mercati finanziari, innescando una crisi finanziaria.
 - Quota del settore immobiliare rispetto al PIL: cattura il rischio di una bolla immobiliare e creditizia, in quanto la facilità di prendere a prestito favorisce gli investimenti immobiliari, generando pressioni sui prezzi degli immobili. Allo stesso tempo, prezzi immobiliari in crescita possono indurre le istituzioni finanziarie ad offrire credito a soggetti privi delle adeguate garanzie, mettendo a rischio la

- sostenibilità del sistema bancario in generale;
 - Indicatore di competitività globale: misura la capacità di attrarre capitali stranieri;
 - PIL pro-capite: è utilizzato come approssimazione della crescita potenziale;
- **Indicatori di rigidità di aggiustamento di bilancio di breve periodo:** misurano le difficoltà di un governo ad aumentare le entrate fiscali o di tagliare la spesa nel breve periodo:
 - Rapporto delle entrate di bilancio rispetto PIL: indica il margine per aumentare le entrate fiscali;
 - Indicatore di rigidità della spesa: considera le varie componenti della spesa e ne misura la loro rigidità in termini di possibili riduzioni;
 - Aumento della spesa legata all'invecchiamento rispetto al PIL: cattura le pressioni sulla spesa pubblica nel breve periodo (dal 2011 al 2015) dovute all'invecchiamento della popolazione;
 - Indicatori di *governance* fiscale: indica la capacità di un governo di rispettare gli obiettivi di bilancio;
 - Indicatori della qualità delle istituzioni: misura la capacità delle istituzioni nazionali di porre in essere politiche di riforma e di consolidamento fiscale e macroeconomico.

Con riguardo alla parte correttiva, in base alla *Proposta di regolamento sulle misure per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nell'area dell'euro* (COM(2010)525), lo Stato dell'eurozona che ometta ripetutamente di dare seguito alle raccomandazioni del Consiglio formulate nel quadro della procedura per gli squilibri eccessivi, pagherebbe un'ammenda annua pari allo 0,1 per cento del suo PIL. Per ripetuta omissione si intende il mancato allineamento alle raccomandazioni del Consiglio nei termini stabiliti. La decisione di comminare un'ammenda è proposta dalla Commissione e si considera approvata dal Consiglio a meno che esso non la respinga con voto a maggioranza qualificata ("maggioranza inversa") degli Stati membri dell'eurozona (*non si tiene conto del voto dello Stato interessato*). L'ammenda sarebbe restituita al paese interessato qualora desse seguito alle raccomandazioni del Consiglio. In caso di mancata restituzione le entrate derivanti dalle ammende verrebbero distribuite, sulla base dei rispettivi PIL, tra i paesi membri dell'area euro non sottoposti ad alcuna procedura.

Nel rapporto della *Task Force* guidata dal presidente del Consiglio europeo Van Rompuy si confermano le linee generali della sorveglianza macroeconomica contenute nelle proposte della Commissione. Il meccanismo di sorveglianza dovrebbe essere basato su indicatori concreti, semplici, misurabili e già disponibili. La scelta degli indicatori e l'individuazione della

soglia di allarme dovrebbe essere differenziata tra paesi dell'area euro e paesi che non partecipano all'euro.

2.3 Il dibattito sul nuovo modello di sorveglianza macroeconomica

La proposta della Commissione ha aperto un dibattito sull'efficacia di ampliare la *governance* europea ad una sorveglianza macroeconomica più generale. L'introduzione di indicatori diversi dal debito pubblico e dall'indebitamento aiuta a fornire un quadro più completo sulla situazione economica di un paese. Come si accennava in precedenza, una maggiore attenzione ad alcune variabili come il saldo delle partite correnti o lo stato di salute del settore creditizio avrebbero potuto evitare parte delle perdite connesse all'attuale crisi finanziaria, lanciando in anticipo segnali di indebolimento economico non solo del settore privato ma anche delle finanze pubbliche.

Tuttavia, mentre voci di bilancio come l'indebitamento della PA rientrano nello spettro decisionale delle scelte di politica fiscale, almeno per quanto riguarda il saldo primario, altre variabili come il saldo delle partite correnti o la competitività di un paese sono difficilmente controllabili con scelte di *policy*, almeno nel breve periodo.

Inoltre, l'approccio della Commissione sembrerebbe entrare in azione solo quando gli squilibri sono già abbastanza grandi e richiede molto tempo per avere effetti, non essendo utilizzabile quindi in fase di prevenzione. Infine - come sostenuto dalla stessa Commissione - non è semplice stabilire delle soglie oggettive per i singoli parametri macroeconomici, senza tenere in considerazione la situazione economica generale del singolo Stato, le sue prospettive di crescita e gli andamenti demografici.

Per tutte queste ragioni la letteratura economica ha sollevato dei dubbi sulla possibilità di sviluppare una efficace sorveglianza macroeconomica a livello europeo. I critici sottolineano che un eccessivo controllo del saldo di parte corrente potrebbe ridurre e non aumentare il potenziale di crescita dell'economia. In particolare controlli del saldo delle partite correnti potrebbero richiedere l'introduzione di controlli ai flussi di capitale, mettendo a rischio l'idea stessa di Mercato Unico. Inoltre, un'eccessiva attenzione a tale saldo rallenterebbe il processo di convergenza economica delle economie meno avanzate dell'area, in quanto i capitali smetterebbero di muoversi dai paesi in surplus delle partite correnti (spesso

i più ricchi) ai paesi in deficit delle partite correnti (spesso i meno sviluppati)¹¹.

Si sottolineano anche i problemi derivanti dal porre un'eccessiva enfasi sull'idea stessa di competitività del sistema economico. Si tratta, infatti, di un concetto relativo che mette a confronto i sistemi produttivi di paesi diversi. Pertanto, pressioni a migliorare la competitività di un paese portano all'indebolimento di quella di un altro membro con effetti negativi su quest'ultimo in termini di occupazione e produzione aggregata¹².

Viste le difficoltà precedentemente descritte, alcuni autori hanno sottolineato che gli squilibri di cui dovrebbero preoccuparsi gli esecutivi sono quelli legati a un'espansione non controllata del credito. Si sostiene, infatti, che il Consiglio europeo per il rischio sistemico e la nuova autorità di vigilanza bancaria (operativa dal 1° gennaio) siano potenzialmente in grado di disciplinare, direttamente o indirettamente, quelle regole e prassi nazionali che hanno permesso gli eccessi e di conseguenza portato alla crisi alcuni paesi, mettendo a rischio la stabilità dell'intera unione¹³.

Infine, altri sottolineano la possibilità di creare un vuoto democratico in quanto molte delle questioni toccate dalla sorveglianza macroeconomica sono essenzialmente nazionali, come le riforme strutturali (liberalizzazioni dei mercati dei beni, del mercato del lavoro) o l'introduzione di specifiche misure di tassazione (disincentivi agli investimenti immobiliari). Le decisioni in questi settori sono prese dai governi nazionali e votate nei parlamenti nazionali, cioè da soggetti che affrontano il giudizio degli elettori nazionali, che possono punirli per eventuali comportamenti sbagliati; mentre le istituzioni europee, non incorrendo in sanzioni politiche per le loro decisioni, possono fare pressioni affinché i governi nazionali prendano decisioni politicamente costose. Secondo questa parte della letteratura, sarebbe più importante introdurre delle autorità nazionali e indipendenti come i *fiscal council*, capaci di spingere – attraverso una maggiore trasparenza - governi e parlamenti a seguire politiche fiscali virtuose, eventualmente con l'introduzione di semplici regole numeriche¹⁴.

¹¹ Si veda per esempio Juergen von Hagen (2010), "The sustainability of Public Finances and Fiscal Policy Coordination in the EMU", CASE Network Studies and Analyses.

¹² *Ibidem*.

¹³ Francesco Giavazzi e Luigi Spaventa (2010), "The European Commission's Proposal: empty and useless", VOXEU.

¹⁴ Paul de Grauwe (2010), "Why a Tougher Stability and Growth Pact is a Bad Idea", VOXEU.

Riquadro 3. Finanza pubblica, partite correnti e competitività

L'attuale crisi finanziaria ha messo in luce lo stretto legame che intercorre tra squilibri macroeconomici e finanza pubblica. Un deterioramento della bilancia commerciale dovuto ad una perdita di competitività o ad un calo di produttività può portare in pochi anni ad un peggioramento dei parametri di finanza pubblica solitamente presi in considerazione in sede europea. Una riduzione delle esportazioni nette, date dalla differenza tra esportazioni e importazioni, implica una riduzione del PIL e conseguentemente della base imponibile, con aggravio dei saldi di bilancio rispetto al PIL, anche per via della riduzione del denominatore.

Pertanto, la proposta della Commissione di istituire un nuovo processo di sorveglianza macroeconomica ha l'obiettivo di spingere un paese in eccesso di squilibrio ad intraprendere politiche adeguate per correggere la situazione, migliorando così anche lo stato dei conti pubblici. Un aumento della produttività o della competitività porta ad un miglioramento del saldo di parte corrente e del PIL, generando un circolo virtuoso anche per i saldi di finanza pubblica. Infatti, il consolidamento fiscale può essere reso problematico da una crescita dell'economia stagnante. La sostenibilità del debito dipende dalla differenza tra crescita e tasso d'interesse. Tanto più alta la differenza tra i due tanto più sostenibile è il livello del debito nel lungo periodo, in quanto un maggiore PIL implica una maggiore base imponibile mentre tassi d'interesse bassi implicano un servizio del debito contenuto.

Tuttavia, il rientro da uno squilibrio macroeconomico può essere un processo lungo e difficile per il singolo Stato, in quanto la correzione degli squilibri di competitività – spesso causa degli squilibri delle partite correnti - richiede cambiamenti significativi in materia di prezzi e di costi relativi, nonché di redistribuzione della domanda e dell'offerta tra il settore dei beni non scambiati nei mercati internazionali (*non tradable*) e il settore delle esportazioni. In particolare solo efficaci liberalizzazioni del settore dei beni *non tradables* (costituiti principalmente da servizi che contribuiscono a formare il prezzo finale dei prodotti destinati all'esportazione) porteranno ad un ritorno della competitività con l'estero.

I documenti degli uffici della Commissione richiamano alcuni studi che mostrano come gli aggiustamenti delle partite correnti e delle finanze pubbliche possano essere particolarmente costosi in termini di crescita del PIL. Tuttavia, ristabilire la competitività rispetto all'estero viene considerato un passo essenziale per eliminare questi squilibri e per riportare le finanze pubbliche su un sentiero di maggiore sostenibilità. Un deprezzamento reale del tasso di cambio porterebbe ad un aumento delle esportazioni, del PIL e anche della base imponibile, migliorando i saldi di bilancio e le prospettive di crescita del PIL.

Come sottolinea il documento *Public Finances in EMU*, 2010, le alternative per rafforzare la competitività di un paese sono essenzialmente tre: una svalutazione, una riduzione del costo dei fattori produttivi o un aumento della produttività. La prima possibilità non è disponibile per i singoli paesi dell'area Euro, in quanto la valuta è controllata a livello europeo e non dai singoli Stati. Le altre due opzioni implicherebbero riforme del mercato dei fattori produttivi, tali da allineare remunerazioni e produttività. Pertanto, la velocità ed il costo economico dell'aggiustamento degli *external imbalances* dipende dal grado di flessibilità dei prezzi e dei salari e dalla facilità con la quale le risorse verranno ridistribuite tra i settori nei diversi paesi. La presenza di rigidità nominali dei prezzi e dei salari rallenterebbe il processo di aggiustamento, portando ad un livello permanentemente basso di prodotto e ad un aumento della disoccupazione strutturale.

3. Il rafforzamento del Patto di Stabilità e Crescita

Le proposte presentate dalla Commissione il 29 settembre prospettano modificazioni ai due regolamenti vigenti relativi all'attuazione del Patto di Stabilità e Crescita (PSC), con riferimento sia al braccio preventivo sia a quello correttivo¹⁵, prevedendo l'introduzione di nuovi parametri di valutazione nuovi. La proposta di nuovo regolamento rafforza i meccanismi sanzionatori del processo di sorveglianza.

3.1. Le proposte sul braccio preventivo

Per quanto riguarda il braccio preventivo del PSC, la proposta di modifica (COM(2010)526) mira a fondare il controllo delle finanze pubbliche sul nuovo concetto di una politica di bilancio prudente, la cui funzione è quella di agevolare il percorso di convergenza verso l'obiettivo di medio termine (MTO).

Secondo quanto evidenziato nella relazione stessa, la proposta di modifica nasce dalla considerazione che il saldo strutturale si è dimostrato essere un indicatore insufficiente della posizione fiscale dei paesi, sia a causa della difficoltà di verificare la posizione ciclica dell'economia, sia per l'inadeguata considerazione delle entrate straordinarie non direttamente connesse con l'andamento ciclico (al riguardo, si veda il riquadro 1). Come evidenziato nel Rapporto Von Rompuy, la recente crisi ha confermato l'impreparazione di alcuni paesi nel fronteggiare situazioni eccezionali, paesi che non avevano operato sforzi di consolidamento adeguati nei periodi di congiuntura favorevole, oppure che hanno aumentato la spesa a fronte di entrate straordinarie.

Pur mantenendo la previsione di un percorso verso l'MTO basato sul miglioramento del saldo strutturale (pari allo 0,5 per cento annuo), il criterio di convergenza viene reso operativo con l'introduzione di un ulteriore principio, basato appunto sulla evoluzione della spesa.

Per i paesi che hanno già raggiunto l'obiettivo di medio termine, la crescita annuale della spesa non dovrebbe essere superiore ad un tasso di crescita del PIL a medio termine definito come "prudente". Per i paesi che non hanno raggiunto l'obiettivo di medio termine, il tasso di crescita della

¹⁵ Regolamento 1466/97 per la parte preventiva e Regolamento 1467/97 per la parte correttiva.

spesa dovrebbe essere inferiore al tasso prudente di crescita del PIL a medio termine.

Secondo il regolamento comunitario emendato, il tasso prudente di crescita a medio termine deve essere valutato sulla base delle proiezioni su un orizzonte temporale di dieci anni aggiornato a intervalli regolari.

Un livello di spesa superiore al tasso di crescita del PIL potrebbe essere attuato soltanto se l'obiettivo di medio termine fosse stato ampiamente superato. Quando invece l'obiettivo non fosse stato raggiunto ma un paese volesse comunque tenere un livello di spesa superiore ai limiti coerenti con l'evoluzione del PIL "prudente", l'eccedenza dovrebbe essere coperta da misure discrezionali sul lato delle entrate.

L'introduzione della regola sulla spesa implica che le entrate temporanee (e parte delle risorse ordinarie per i paesi che non hanno raggiunto il MTO) siano destinate alla riduzione del disavanzo e quindi del debito.

Questo nuovo principio che prende a riferimento l'evoluzione della spesa costituirà il parametro di riferimento nell'ambito della valutazione dei piani di bilancio presentati dai paesi membri nei programmi di stabilità e crescita. Il mancato rispetto del limite sul tasso di crescita della spesa (o dell'attivazione delle eventuali misure compensative dal lato delle entrate), comporterà un avvertimento da parte della Commissione che, in caso di scostamento persistente o particolarmente grave, implicherà il coinvolgimento del Consiglio Europeo attraverso l'emissione di una raccomandazione ad adottare misure correttive. Il mancato rispetto di politiche prudenziali - definite nel modo indicato - può far aprire una procedura di sorveglianza.

Il rapporto della *Task Force* del Consiglio Europeo cita con minore enfasi il nuovo principio per la valutazione delle politiche di bilancio prudenti, ma più semplicemente richiama l'esigenza di includere - nell'ambito delle procedure di sorveglianza - una verifica della evoluzione della spesa, al netto della variazione discrezionale delle entrate. Per la metodologia e i parametri esatti esso rinvia al Codice di condotta o alla legislazione secondaria (cioè ai regolamenti).

3.2. Le proposte sul braccio correttivo

Sulla Procedura di Disavanzo Eccessivo (EDP) interviene la proposta di modifica COM(2010)522, finalizzata anch'essa ad evitare l'adozione di politiche di bilancio che potrebbero pregiudicare la sostenibilità delle finanze pubbliche e, di conseguenza, l'UEM.

In particolare, la proposta cerca di rendere operativo il criterio del debito, ben presente nei Trattati, ma lasciato in una posizione marginale nell'applicazione della procedura di sorveglianza, principalmente per l'ambiguità della nozione di "ritmo adeguato di riduzione" richiesta per valutare lo sforzo di un paese per riportare al livello soglia il rapporto stesso.

L'andamento del debito sarà monitorato con più rigore e trattato alla stessa stregua dell'andamento del disavanzo ai fini dell'adozione delle decisioni nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi. Secondo la proposta della Commissione, gli Stati membri il cui debito supera il 60 per cento del PIL dovrebbero adottare misure per ridurlo ad un ritmo sufficiente.

Si considera che il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno lordo si stia riducendo in misura sufficiente, se il differenziale rispetto a tale valore si è ridotto negli ultimi tre anni ad un ritmo di un ventesimo all'anno.

Il mancato rispetto del criterio del debito, però, non implica automaticamente l'apertura di una procedura per disavanzo eccessivo nei confronti di un paese, poiché la valutazione finale dovrebbe tener conto di alcuni fattori di rischio, quali un tasso di crescita della ricchezza nazionale particolarmente basso, la struttura del debito il livello di indebitamento del settore privato, le passività implicite connesse all'invecchiamento (ovvero, la sostenibilità a lungo termine dei sistemi previdenziali). Questo approccio più flessibile potrebbe essere applicato anche a beneficio di quei paesi che intraprendono riforme del sistema pensionistico al fine di prendere in considerazione i costi netti di tali riforme in sede di valutazione dell'osservanza del criterio del debito.

Il rapporto della *Task Force* del Consiglio Europeo, pur confermando su tale punto l'impostazione generale della proposta di regolamento, non cita formule specifiche per l'evoluzione del debito, anche se rimanda la definizione di espliciti criteri quantitativi al Codice di Condotta oppure alla legislazione secondaria (cioè ai regolamenti).

3.3. Le proposte sull'applicazione di sanzioni

Al fine di intervenire più efficacemente sugli Stati membri dell'eurozona che violino le nuove regole della parte sia preventiva sia correttiva del PSC, con la proposta di regolamento sull'effettiva applicazione della sorveglianza di bilancio nell'area dell'euro (COM(2010)524) si stabiliscono sanzioni finanziarie progressive.

Per quanto riguarda la parte preventiva, deviazioni significative da una "politica di bilancio prudente" comporterebbero l'adozione da parte del Consiglio di una Raccomandazione a carico dello Stato membro interessato diretta a sollecitare l'adozione delle necessarie misure di correzione. In tal caso, sul paese verrebbe imposto l'obbligo di costituire un deposito fruttifero pari allo 0,2 per cento del PIL che scatterebbe, su proposta della Commissione, a meno che il Consiglio - entro 10 giorni - decida con maggioranza qualificata di rigettare la proposta della Commissione. Il Consiglio potrebbe decidere di ridurre l'importo del deposito soltanto all'unanimità, oppure sulla base di una proposta della Commissione e di una richiesta motivata dello Stato membro in questione.

Il deposito verrebbe restituito soltanto una volta che il Consiglio abbia accertato che la situazione a seguito della quale è scattato l'obbligo di deposito sia stata sanata.

Al riguardo, la posizione del Rapporto della Task Force prevede che l'imposizione del deposito fruttifero segua un procedimento più articolato, nel quale il primo atto è costituito dall'adozione da parte del Consiglio della raccomandazione al paese a porre rimedio alla situazione di deviazione dalla politica di bilancio prudente entro una determinata scadenza. Qualora lo stato non adotti entro cinque mesi le misure necessarie, il Consiglio adotta una raccomandazione (su proposta della Commissione) in cui prende atto della mancata azione e, a questo punto, impone la costituzione del deposito fruttifero.

Per quanto riguarda la parte correttiva, in base alla proposta della Commissione, il rispetto della normativa è garantito dalla previsione dell'obbligo per i paesi membri dell'area euro di effettuare un deposito infruttifero pari allo 0,2 per cento del PIL al momento dell'apertura di una procedura di disavanzo eccessivo (EDP). Esso verrebbe convertito in ammenda in caso di non osservanza della raccomandazione di correggere il disavanzo eccessivo. La sanzione sarebbe ulteriormente inasprita in caso di persistente inosservanza.

La procedura di adozione della decisione di comminare le sanzioni nel caso di EDP è analogo a quello previsto per la sorveglianza nel braccio preventivo. In seguito alla apertura di una EDP da parte del Consiglio, la Commissione propone la costituzione di un deposito infruttifero, che si considera approvata dal Consiglio a meno che esso non la respinga (entro 10 giorni) con voto a maggioranza qualificata degli Stati dell'area euro (non si tiene conto del voto dello Stato interessato). Il Consiglio potrebbe ridurre l'ammontare del deposito solo all'unanimità o su sulla base di una proposta della Commissione e di una richiesta motivata dello Stato membro interessato.

In caso di mancata restituzione, le entrate derivanti da queste ammende (o dagli interessi maturati sul deposito fruttifero) verrebbero distribuite, sulla base dei rispettivi PIL, tra i paesi membri dell'area euro non sottoposti ad alcuna procedura.

A questo proposito, il Rapporto della Task Force prevede che, qualora lo stato membro sia già stato obbligato a costituire un deposito fruttifero, la stessa decisione del Consiglio che apre la EDP comporti che il deposito fruttifero si trasformi in un deposito infruttifero.

Se invece lo Stato membro non era già stato sottoposto alla procedura nell'ambito del braccio preventivo, il Consiglio adotta - sulla base di un atto della Commissione - una raccomandazione che fissa una scadenza entro la quale il paese deve definire le misure correttive necessarie.

Se il Consiglio verifica che lo stato membro non ha adottato le misure necessarie nel termine previsto, verrà comminata una multa, qualora il Consiglio non decida il contrario a maggioranza qualificata (*reverse majority rule*).

Sul tema delle sanzioni, il Rapporto della Task Force sostiene inoltre la necessità di approccio in due stadi, tale da prevedere in una prima fase un rafforzamento delle sanzioni previste a carico degli stati dell'Eurozona, per poi estendere al più presto possibile questo rafforzamento anche agli altri stati membri dell'Unione.

Anche altre istituzioni hanno espresso le loro posizioni a proposito delle sanzioni previste dalle modifiche di regolamento presentate dalla Commissione Europea.

Il Presidente della BCE, Jean Claude Trichet, nel corso della sua audizione del 27 settembre presso il Parlamento Europeo ha sottolineato l'opportunità di prevedere meccanismi di sanzione "quasi automatici" per i paesi dell'Eurozona che violano il Patto di Stabilità e Crescita.

Nella dichiarazione congiunta sulla governance europea del 18 ottobre¹⁶, Francia e Germania confermano l'opportunità di applicare sanzioni progressive e maggiormente automatiche, sia nel braccio preventivo che in quello correttivo del PSC, ma hanno altresì sottolineato che queste debbano essere decise nel rispetto del ruolo di ciascuna istituzione e dell'equilibrio istituzionale.

4. I requisiti per i quadri di bilancio

Nell'ambito della revisione del sistema di *governance* economica sono evidenziati alcuni aspetti del disegno istituzionale interno degli stati membri, i cd. requisiti dei quadri di bilancio, considerati necessari per garantire la piena efficacia delle procedure di sorveglianza europea.

Per quadri di bilancio (*budgetary frameworks*) si intendono quell'insieme di strumenti, procedure e istituzioni che regolano le decisioni sulle politiche di bilancio, in tutte le fasi di preparazione, approvazione e gestione del bilancio (riferito al complesso delle pubbliche amministrazioni).

In particolare, si fa riferimento ai sistemi contabili, ai criteri di previsione per la programmazione di bilancio, alle regole numeriche, alla programmazione di medio periodo, agli strumenti analitici che esaltino la trasparenza degli elementi del processo di bilancio (tra i quali un mandato a servizi del bilancio nazionali e indipendenti o ad altre istituzioni che operano nel campo della politica di bilancio), al coordinamento tra settori istituzionali.

4.1. La proposta della Commissione

Nel pacchetto presentato dalla Commissione vi è una proposta di direttiva sulle caratteristiche dei quadri di bilancio (COM(2010)523), che elenca alcuni di strumenti, cui gli Stati membri devono adeguarsi entro la fine del 2013. Si tratta di strumenti e istituzioni coerenti con quelli indicati

¹⁶ Deauville, Monday, October 18th, 2010, http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/1371f221/Franco-german_declaration.pdf.

dai principali organismi internazionali nel definire i buoni principi per la gestione di finanze pubbliche sane¹⁷.

4.1.1. Criteri contabili dei bilanci e sistema di rendicontazione statistica

I sistemi contabili devono prevedere la copertura integrale e coerente dei soggetti che fanno parte dei sottosettori delle pubbliche amministrazioni, nonché consentire la registrazione delle informazioni necessarie per predisporre i dati di competenza economica, in base al SEC95. I sistemi contabili devono essere soggetti a sistemi di audit e controllo interno.

La pubblicazione dei dati di finanza pubblica deve avvenire in modo tempestivo e regolare e in particolare riguardare:

- i dati di cassa con una frequenza mensile (prima della fine del mese successivo), in modo tale da evidenziare le registrazioni per sottosettore;
- le tavole di raccordo tra dati di cassa e di competenza economica SEC95.

4.1.2. Regole e procedure che guidano la preparazione delle previsioni per la programmazione di bilancio

La programmazione di bilancio deve essere basata su previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica realistiche, che utilizzino le informazioni disponibili più aggiornate. Allo scenario considerato più verosimile dovrebbe essere affiancato uno scenario più prudentiale. Comunque occorre predisporre scenari macroeconomici e fiscali alternativi, per valutare i rischi economici. Eventuali differenze tra le previsioni adottate dal paese e quelle della Commissione devono essere adeguatamente giustificate.

Gli stati membri devono rendere pubbliche le previsioni ufficiali, sia macroeconomiche che di finanza pubblica, utilizzate per la programmazione

¹⁷ OECD Best Practices for Budget Transparency, OECD Journal of Budgeting, Volume 1, Numero 3 (2001).

di bilancio, comprensive delle metodologie, ipotesi e parametri utilizzati. Dovrebbe anche essere svolta e resa pubblica una *audit* regolare dei processi previsivi, basata sui risultati *ex post*.

4.1.3. Regole fiscali numeriche

Gli stati membri devono istituire regole fiscali numeriche, che agevolino il rispetto degli obblighi derivanti dai trattati internazionali. In particolare, tali regole dovrebbero imporre gli stessi obiettivi in termini di disavanzo e debito previsti dal Trattato, nonché sollecitare l'adozione di un orizzonte di programmazione multi annuale, che consenta la consapevolezza degli obiettivi di medio termine. I documenti di bilancio approvati annualmente dovrebbero essere allineati nel rispetto delle regole fiscali.

In particolare, le regole numeriche dovrebbero indicare chiaramente gli obiettivi prescelti e il loro ambito di applicazione, nonché le procedure di monitoraggio previste per il rispetto della regola, che potrebbero essere svolte da istituzioni o uffici del bilancio indipendenti. Altrettanto dettagliate dovrebbero essere le conseguenze che deriverebbero da un eventuale mancato rispetto degli obiettivi, nonché le possibili clausole che elenchino le circostanze eccezionali che possono giustificare il mancato rispetto della regola numerica.

4.1.4. Programmazione di bilancio di medio periodo (*medium-term budgetary framework*)

La programmazione di medio periodo deve essere efficace, estendendosi per almeno tre anni, e assicurare alla decisione di politica di bilancio una adeguata prospettiva pluriennale.

La programmazione di medio periodo dovrebbe evidenziare obiettivi pluriennali di bilancio – globali per l'intera Pa e trasparenti – in termini di disavanzo, debito e ogni altro indicatore sintetico, assicurando che questi siano coerenti con le regole fiscali vigenti.

I documenti di programmazione devono indicare proiezioni dettagliate delle principali voci di spesa e di entrata, articolati per sottosettore istituzionale, per l'anno in corso e per quelli successivi, costruite in base al

criterio delle politiche invariate. Deve esservi, altresì, l'evidenziazione delle priorità di medio periodo, articolate per le principali voci di entrata e di spesa, in modo tale da rendere esplicite le modalità di realizzazione del percorso di convergenza verso l'obiettivo di medio periodo, rispetto alla dinamica prospettata a politiche invariate.

Le proiezioni presentate nell'ambito del quadro di programmazione di medio periodo dovrebbe essere basato su previsioni macroeconomiche realistiche.

4.1.5. Trasparenza e copertura dei sottosettori

Gli stati membri devono assicurare che qualsiasi modifica dei quadri istituzionali sia adottata tenendo conto del complesso delle amministrazioni pubbliche, cioè che garantisca la copertura integrale e la coerenza di applicazione nei sottosettori delle amministrazioni pubbliche. Tale aspetto implica la comparabilità dei criteri contabili, la simultaneità dei termini di pubblicazione dei dati, l'integrità dei sistemi di rilevazione e di elaborazione dei dati.

Devono esistere adeguati sistemi di coordinamento tra sottosettori, al fine di effettuare una adeguata programmazione di medio periodo. A tal fine le competenze di ciascun soggetto pubblico devono essere chiaramente definite e tutti i sottosettori devono essere coperti da regole numeriche.

Le operazioni fuori bilancio devono essere integrate, accompagnate da dettagliate informazioni, nel processo di decisione di bilancio. Devono essere fornite dettagliate informazioni, articolate per sottosettore, sull'impatto delle spese fiscali (*tax expenditures*) e delle passività implicite (*contingent liabilities*) che possono avere un significativo impatto sulle finanze pubbliche, con evidenziazione, in particolare, delle garanzie pubbliche, dei crediti deteriorati, nonché delle passività che derivano dall'attività delle partecipate pubbliche.

4.2. Il rapporto della *Task Force* sulla *governance* economica

Il rapporto finale della *Task Force* presieduta da Von Rompuy riconosce l'utilità di rafforzare la *ownership* delle regole fiscali europee all'interno dei paesi membri. Il rafforzamento dei quadri e delle procedure interne viene considerato un passo fondamentale per assicurare il rispetto del PSC, soprattutto tenuto conto che la decisione di politica di bilancio rimane di competenza degli stati membri.

La *Task Force* prefigura un intervento su due livelli.

Viene individuato un insieme di requisiti minimi per i quadri nazionali che devono essere soddisfatti entro la fine del 2013, tra i quali: a) la presenza di efficaci sistemi contabili e statistici; b) l'introduzione di regole numeriche; c) i sistemi di previsione; d) efficaci procedure di programmazione di medio periodo; e) una copertura adeguata dell'attività della pubblica amministrazione.

Oltre a questi, potrebbe essere individuato un ulteriore insieme di strumenti non obbligatori, come ad esempio: 1) l'introduzione di procedure *top-down* nei processi di bilancio; 2) regole fiscali; 3) il riconoscimento del ruolo di soggetti pubblici indipendenti (come ad esempio i *fiscal council*) che abbiano il compito di fornire analisi indipendenti, verifiche e previsioni in relazione alle scelte di *policy* nazionali¹⁸.

Il rapporto ritiene anche che la Commissione e il Consiglio dovranno tenere conto delle caratteristiche dei quadri di bilancio nazionali nell'ambito dell'analisi dei Programmi di Stabilità, potendo anche preparare raccomandazioni dirette al loro rafforzamento.

Il Rapporto della *Task Force*, infine, riconosce dell'importanza della trasparenza, affidabilità e tempestività dei dati statistici al fine di attuare un efficace meccanismo di sorveglianza. Per migliorare la qualità dei dati statistici, il rapporto propone il rafforzamento ulteriore dell'indipendenza professionale del Sistema Statistico Europeo e prefigura la possibilità di irrogare sanzioni nel caso il paese presenti ripetuti problemi statistici, come ad esempio la mancanza di validazione da parte di Eurostat.

¹⁸ Tema che viene ripreso anche in uno dei paragrafi conclusivi (2.4, punto 53), nel quale la *Task Force* raccomanda l'introduzione di istituzioni pubbliche il cui compito sia quello di fornire analisi indipendenti e previsioni, quale strumento per rafforzare la governante fiscale e assicurare la sostenibilità di lungo periodo.

5. Alcune questioni aperte

Il Rapporto della *Task Force* cita nella parte conclusiva due temi che non rientrano tra le proposte presentate dalla Commissione Europea. Esse riguardano la definizione di un sistema di gestione delle situazioni di crisi e la sospensione del diritto di voto in seno al Consiglio, quale strumento di sanzione per i paesi che mettono a rischio l'Unione stessa. Il rapporto segnala che per affrontare tali temi occorre prevedere una revisione dei Trattati.

Nei vertici Ecofin che si sono susseguiti nei mesi di aprile e maggio, i Capi di Stato e di Governo della UE hanno introdotto un sistema che permettesse, come già previsto dal Trattato per le difficoltà nella bilancia dei pagamenti, di sostenere un paese alle prese con una crisi finanziaria. Lo European Financial Stability Mechanism (EFSM) è uno strumento temporaneo - è operativo per 3 anni - che permette agli Stati membri in difficoltà, previa adesione ad un programma di riequilibrio economico e finanziario, di ricevere un prestito oppure una linea di credito.

La *Task Force* del Consiglio Europeo ritiene tuttavia che, per poter essere credibile, uno strumento di risoluzione delle crisi dovrebbe essere in grado di affrontare in modo risolutivo i problemi di azzardo morale che sono generalmente all'origine delle situazioni di crisi. Per questo motivo il Rapporto sollecita gli Stati membri a lavorare per poter introdurre un meccanismo stabile che costituisca un incentivo per gli stessi Stati a mettere in atto efficaci politiche fiscali e macroeconomiche, induca le istituzioni finanziarie a fornire in modo responsabile i capitali di cui il sistema ha bisogno e consenta un'adeguata partecipazione dei creditori privati. La posizione espressa dalla Task Force è dovuta al riconoscimento che soltanto un meccanismo stabile potrebbe consentire agli Stati membri di attuare il coordinamento tra le misure prese da ciascuno di essi e, contemporaneamente, salvaguardare la stabilità finanziaria dell'area euro.

Dalla dichiarazione franco-tedesca del 18 ottobre 2010¹⁹, risulta che Francia e Germania considerano necessaria una modifica dei Trattati e che - a tal fine - verrà chiesto al Presidente del Consiglio europeo di preparare per la riunione di marzo 2011, opzioni concrete che consentano di delineare un solido meccanismo di risoluzione delle crisi.

¹⁹ Deauville, Monday October 18th, 2010, http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/1371f221/Franco-german_declaration.pdf.

Quanto alla questione della sospensione del diritto di voto in seno al Consiglio per i paesi che violino il Patto di Stabilità e Crescita, il Rapporto non contiene una vera e propria proposta, limitandosi a sottolineare come questo sia un problema aperto.

Anche su tale tema la dichiarazione franco-tedesca del 18 ottobre evidenzia la possibilità di intraprendere un percorso di revisione dei Trattati. In particolare, viene prefigurata la possibilità che nel caso di gravi violazioni da parte di uno Stato membro dei principi dell'Unione economica, siano definite procedure che possano portare alla sospensione del diritto di voto dello Stato interessato.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico sulla url
<http://www.senato.it/documentazione/bilancio>