

## Governance economica e contratto di governo

**Autore:** Maria Cristina Paoletti

**In:** Diritto civile e commerciale

### Il contratto di Governo

Nei giorni concitati che hanno portato all'insediamento del Governo Lega e Movimento Cinque Stelle, l'Europa e l'appartenenza dell'Italia all'Unione Economica e Monetaria Europea sono entrati al centro dell'attenzione dei media e dell'opinione pubblica. Durante la campagna elettorale, il dibattito tra le forze politiche su questi temi era stato piuttosto sfumato: in particolare, i punti maggiormente caratterizzanti il programma della Lega erano stati la **flat tax** e il contrasto all'immigrazione secondo una prospettiva securitaria e di rimpatrio dei c.d. clandestini/irregolari. Elemento qualificante del programma del Movimento 5 Stelle è stato il reddito di cittadinanza. Luigi Di Maio dopo un atteggiamento ondivago, nell'aprile del 2018 aveva dichiarato espressamente che il Movimento si sarebbe collocato saldamente nel quadro dell'Unione Europea, dell'Eurozona oltre che della Nato.

Queste due forze politiche, benché molto diverse fra loro, hanno sottoscritto un "**contratto di governo**" che, per i profili attinenti alla spesa pubblica e alla riduzione delle entrate (peraltro in virtù di una tassazione regressiva di assai dubbia costituzionalità) nonché per i riferimenti alla necessità di una rinegoziazione dei Trattati Europei, ha determinato tensione e allarme in ambito politico e finanziario. E' stato posto l'accento, dinanzi al rischio di disavanzi eccessivi di bilancio e di un aumento del debito pubblico del Paese, già enorme, sul probabile comportamento di sfiducia da parte dei mercati rispetto ai nostri titoli di Stato con inevitabile innalzamento dello spread. Si è assistito invero ad un'impennata del differenziale tra gli interessi pagati dai nostri titoli di stato decennali rispetto ai bund tedeschi, che ha raggiunto il 29 maggio 2018 la soglia di 320 punti base.

Ha preso spazio nel dibattito pubblico la preoccupazione per la possibile presenza nella compagine governativa, in qualità di Ministro del MEF, dell'economista Paolo Savona, personalità di notevole rilievo sia a livello accademico che per i ruoli ricoperti in ambito politico ed economico, che non escludeva una fuoriuscita dell'Italia dall'Euro zona attraverso il c.d. piano B.

Durante le trattative per il nuovo governo, Savona è intervenuto con un comunicato, pubblicato sul sito euroscettico "Scenari economici", in cui riassumeva in pochi punti le sue "memorie consegnate all'Editore il 31 dicembre 2017", faceva un esplicito riferimento al contratto di governo tra Lega e M5S, concludeva con "voglio un Europa diversa, più forte, ma più equa". Queste dichiarazioni non hanno tranquillizzato il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, che ha posto il veto sulla sua nomina a

Ministro dell'Economia del Governo c.d. gialloverde. Il Capo dello Stato ha motivato il rifiuto affermando che la nomina di Savona avrebbe potuto mettere in allarme gli operatori economici e finanziari (e i risparmiatori italiani e stranieri) in quanto "sostenitore di una linea, più volte manifestata, che avrebbe provocato, probabilmente o addirittura inevitabilmente, la fuoriuscita dell'Italia dall'euro". E ciò era stato reso evidente "dall'impennata dello spread e dalle perdite in Borsa che stavano già bruciando risorse e risparmi delle aziende e di coloro che vi avevano investito."

Non si entrerà qui nel merito delle diverse posizioni, a favore o contro, sull'operato del Capo dello Stato manifestate dal mondo politico e dalla dottrina costituzionalista. Certo è che autorevoli giuristi hanno escluso, con un richiamo all'insegnamento di Costantino Mortati, un potere di veto del Presidente della Repubblica rispetto ad un ministro proposto dal Presidente del Consiglio incaricato, il prof. Giuseppe Conte, sulla base di motivazioni legate non ad una eventuale inidoneità giuridica a vario titolo ma connesse all'indirizzo politico della maggioranza parlamentare uscita dalle urne il 4 marzo e di cui il Presidente incaricato era espressione. La questione è ormai superata e potrà essere oggetto al più di dibattiti tra costituzionalisti.

Il governo LEGA - M5S si è insediato, dopo la breve parentesi della rinuncia all'incarico di Conte di fronte al veto presidenziale e al successivo incarico a Carlo Cottarelli, sfumato in un batter di ciglia, con Savona al Ministero degli affari comunitari e l'economista Giovanni Tria al Ministero dell'Economia.

## Le coperture finanziarie

Tuttavia, sul programma esposto dal Presidente del Consiglio alle Camere per ottenerne la fiducia, diversi commentatori ed esponenti di forze politiche di opposizione hanno espresso aspre critiche per la sua genericità e forti dubbi sulla sua concreta attuabilità, definendolo una sorta di libro dei sogni o dei desideri o peggio ancora una mera propaganda, inevitabilmente destinato a scontrarsi con la realtà data la mancanza di coperture finanziarie rispetto alle ipotesi di spesa.

L'Osservatorio sui **conti pubblici italiani**, diretto da Carlo Cottarelli, ha effettuato una analisi quantitativa delle misure espansive e delle coperture calcolando per le prime un minimo di 108,7 miliardi e le seconde in 0,5 miliardi. In particolare, la stima, in miliardi di euro, è stata la seguente per le misure espansive:

flat tax irpef 50,00; sterilizzazione delle clausole di salvaguardia 12,5; eliminazione delle accise sulla benzina 6,0; reddito e pensioni di cittadinanza 17,0; rafforzamento dei centri per l'impiego 2,0; uscita dal mercato del lavoro di categorie escluse 5,0; riforma delle pensioni 8,1; politiche per le famiglie 0 -17; investimenti 6,0; assunzioni straordinaria di polizia penitenziaria 0,2; assunzione di 10.000 unità nelle Forze dell'Ordine 0,2; innalzamento della indennità civile 1,8.

Per le coperture: riduzione dei parlamentari 0,1; riduzioni delle pensioni d'oro 0,1; eliminazione dei vitalizi 0,1; riduzione delle missioni internazionali 0,2.

Si è messa in evidenza, da altri, l'incompatibilità tra la riduzione delle imposte da una parte e l'aumento della spesa sanitaria, sociale, pensionistica e per la sicurezza dall'altra. Si è posto l'accento sul fatto che quand'anche in una prima fase di attuazione del programma si rinviasse il reddito di cittadinanza e si limitasse la flat tax al 20% alle sole imprese, per disinnescare l'aumento dell'Iva e delle accise, per concretizzare la riforma dei Centri per l'impiego, per introdurre la c.d. quota 100 per andare in pensione modificando la legge Fornero, per gli investimenti indicati ed altri interventi occorrerebbero risorse, non individuate in modo realistico, stimate in almeno 50 miliardi.

Si è sottolineato che qualora si volesse procedere comunque su questa strada si andrebbe ad una notevole lievitazione del deficit e tale decisione politica porrebbe il Governo in rotta di collisione con le istituzioni comunitarie rispetto ai vincoli di bilancio europei, oltre ad essere in contrasto con il vincolo dell'equilibrio di bilancio introdotto in Costituzione con la revisione dell'art. 81 dalla legge costituzionale n. 1/2012. Si precisa anche che la disciplina di bilancio dell'Unione Europea è ritenuta dalla dottrina prevalente operativa nel diritto interno oltre che indirettamente costituzionalizzata in virtù del primato del diritto dell'Unione ai sensi degli articoli 11 e 117 della Costituzione. Inoltre le previsioni del novellato articolo 81 in tema di equilibrio di bilancio con il rimando della legge attuativa n. 243/2012 al diritto della UE sono coincidenti con le norme prescritte da quest'ultimo.

## **Indebitamento e debito pubblico- I dati del Mef**

Poiché il tema dell'indebitamento e del debito pubblico riveste un ruolo centrale in questo scritto, si ritiene opportuno riportare alcuni dati ufficiali del MEF per fornire un quadro dei maggiori aggregati di finanza pubblica, in particolare dell'indebitamento sia netto che strutturale e del debito. L'indebitamento netto misura la differenza tra le entrate e le uscite complessive del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche ed è un parametro che rileva ai fini della "procedura europea per deficit eccessivo" nel caso di superamento della soglia del 3% in rapporto al PIL. L'indebitamento netto strutturale è quello corretto per gli effetti del ciclo economico sulle componenti di bilancio e per gli effetti delle misure una tantum, che influiscono solo temporaneamente sull'andamento del disavanzo.

In base alla tavola I.2 del **Documento di Economia e Finanza 2018, Sezione 1 - Programma di Stabilità**, deliberato dal Governo Gentiloni il 26 aprile 2018, si evidenziano i seguenti indicatori del quadro tendenziale di finanza pubblica in percentuale del PIL:

Indebitamento netto: -2,5 ( 2016); -2,3 (2017); -1,6 (2018); -0,8 (2019); 0,0 (2020); 0,2 (2021)

Indebitamento netto strutturale: -0,9 ( 2016); -1,1 (2017); -1,0 (2018); -0,4 (2019); 0,1 (2020); 0,1(2021)

Variazione saldo strutturale: -0,8 ( 2016); -0,2 (2017); 0,1 (2018); 0,6 (2019); 0,5 (2020); 0,0 (2021)

Debito pubblico: 132,0 (2016); 131,8 (2017); 130,8 (2018); 128,0 (2019); 124,7 (2020); 122,0 (2021)

Si precisa che nella tavola mancano i dati relativi al quadro programmatico relativo agli obiettivi di politica economica di competenza del nuovo governo.

In base alla Tavola R.1 di pag. 50 del DEF 2018 relativa alla flessibilità accordata dall'UE del Patto di Stabilità risultano i seguenti dati:

- output gap DEF 2018 (% del PIL potenziale): -4,3 (2015); -3,3 (2016); -2,2 (2017); -1,3 (2018);
- condizioni cicliche: eccezionalmente negative (2015); molto negative (2016); negative (2017); normali (2018);
- aggiustamento richiesto sulle base delle condizioni cicliche e del livello del debito (p.p.di PIL): 0,25 (2015); 0,25 (2016); 0,50 (2017); 0,60 (2018);
- flessibilità accordata (p.p.di PIL): 0,03 (per rifugiati, anno 2015); 0,83 (anno 2016, per riforme, investimenti, rifugiati, sicurezza); 0,35 (anno 2017, per rifugiati e terremoto).

Si è già riferito in merito allo scetticismo circa la possibilità dell'attuale Governo gialloverde di trovare le adeguate coperture per far fronte alle numerose promesse effettuate in campagna elettorale, alcune, come la flat tax e il reddito di cittadinanza, molto impegnative dal punto di vista finanziario. In previsione della Nota di aggiornamento del DEF 2018, la cui scadenza è fissata dal 27 settembre, più esponenti dell'attuale maggioranza di governo hanno avanzato seri dubbi, seppure a fasi alterne, sulla possibilità di rispettare le regole europee di bilancio chiedendo alla UE non solo una significativa flessibilità ma arrivando anche a prospettare uno sfioramento del deficit del 3%.

Al riguardo Moscovici, Commissario europeo per gli affari economici e monetari, in occasione di una intervista, pur con toni garbati e concilianti, ha dichiarato ingiustificate le critiche alla Commissione poiché l'Italia è il paese "che più ha beneficiato di flessibilità di bilancio" (30 miliardi di euro dal 2015 al 2018) poiché si è per anni "tenuto conto di circostanze eccezionali: la sicurezza, i terribili terremoti, l'emergenza migratoria."

Ha poi aggiunto che all'Italia nel 2018 è stata richiesta, a causa della fragilità della ripresa, una riduzione dell'indebitamento netto strutturale dello 0,3% rispetto allo 0,6% previsto dalle regole (come evidenziato dai dati riportati sopra sulla flessibilità accordata dall'UE e dall'aggiustamento del disavanzo richiesto sulla base del ciclo e del livello del debito per il 2018). Inoltre, essendo interesse del Paese controllare il debito pubblico, al 132% del PIL, "lo sforzo richiesto per il 2019 sarà dello 0,6% del PIL", di fatto un ritorno alla normalità dopo la riduzione accordata per il 2018.

Circa le esternazioni su una ipotesi di bilancio che porti il deficit (indebitamento netto nominale) oltre il 3% del PIL, Moscovici ha ribadito che “il 3% non è un target, ma un tetto”. Ha concluso l’intervista dichiarando che non risparmierà “sforzi per definire un percorso di bilancio che sia europeo e di beneficio all’Italia”. Dopo aver espresso parole di apprezzamento per il Ministro Tria, definito un “interlocutore serio e ragionevole”, Moscovici ha tuttavia aggiunto che “l’euro prevede il rispetto di regole. Non rispettarle significa voler uscire dall’Unione monetaria”.

Invero, il Ministro Tria più volte è intervenuto con dichiarazioni pacate e misurate finalizzate a rassicurare le istituzioni europee e i mercati. Anche di recente, in una intervista ad un quotidiano, rispetto alla domanda concernente l’effettiva volontà del M5S o della LEGA di portare il deficit al 2,9% del PIL o di arrivare a “sfondare” persino il tetto del 3%, il Ministro ha chiarito che vi è già stata una riunione con il premier Conte e i vice premier Salvini e Di Maio in cui è stata trovata un’intesa sui confini di bilancio, intesa che diventerà concreto impegno entro settembre. Ha precisato che “il nostro non è per nulla il Paese della finanza allegra, ha contribuito ai programmi di sostegno a Grecia, Spagna, Irlanda, senza mai aver richiesto a sua volta alcun tipo di sostegno”.

## **Il patto di stabilità e crescita**

L’obiettivo di stabilizzare l’area euro è stato perseguito rafforzando il Patto di Stabilità e Crescita (d’ora in avanti PSC) del 1997, che era stato rivisto una prima volta nel 2005 con diversa finalità. Il PSC, costituito da due regolamenti, aveva completato la definizione delle regole di bilancio del Trattato di Maastricht del 1992 che aveva stabilito i requisiti richiesti agli Stati per l’adozione della moneta unica: un rapporto tra disavanzo pubblico annuale e PIL non superiore al 3%, soglia cui si è più volte fatto menzione, e un rapporto tra debito pubblico e PIL non superiore al 60%.

Il PSC, che mirava ad una applicazione rigorosa del Trattato, nella prima parte, il c.d. braccio preventivo, stabiliva le regole finalizzate a prevenire gli squilibri di bilancio eccessivi, nella seconda, il c.d. braccio correttivo, prevedeva le procedure e le sanzioni volte alla correzione di tali squilibri. In particolare, il Regolamento n.1466/97 prescriveva l’obbligo per gli Stati dell’euro zona di presentare al Consiglio i programmi di stabilità finalizzati al pareggio di bilancio nell’ambito dei poteri di sorveglianza e di coordinamento esercitato da quest’ultimo. Gli Stati dovevano infatti fornire informazioni rispetto al loro “obiettivo a medio termine” (OMT) di un saldo prossimo al pareggio o in attivo e sul percorso di avvicinamento a tale obiettivo nonché l’andamento previsto del rapporto debito pubblico/PIL su base annua e per i tre anni successivi.

Il Regolamento n.1467/97 era invece finalizzato ad accelerare e chiarire le modalità di attuazione della

procedura per disavanzi eccessivi da attivarsi in caso di sfioramento del tetto del 3% del deficit. Infatti, mentre l'art. 104 C del Trattato di Maastricht si limitava a prevedere in termini generici la possibilità di superare il valore di riferimento in via "eccezionale e temporanea" e qualora "il rapporto resti vicino" a tale parametro, il Regolamento 1467/97, al fine di circoscrivere tale possibilità, specifica i casi in cui il superamento può considerarsi "eccezionale e temporaneo". L'art. 2 lo limita a due ipotesi ossia se esso è stato determinato: a) "da un evento inconsueto non soggetto al controllo dello Stato ed abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della Pubblica Amministrazione"; b) da "una grave recessione economica pari ad almeno il 2% del PIL".

## **PSC**

Il Patto di Stabilità e Crescita del 1997 costituiva una disciplina di bilancio molto rigorosa che non è stata rispettata da più Stati membri. In particolare, da parte di Italia e Francia vi sono stati, tra il 2001 e il 2006, plurimi sfioramenti della soglia del 3% rispetto al PIL, ma anche da parte della Germania (3,7% nel 2002, 4% nel 2003, 3,8% nel 2004, 3,3% nel 2005).

Può essere interessante osservare che nel novembre 2002 e nell'aprile del 2003 furono avviate procedure per disavanzo eccessivo nei confronti rispettivamente di Germania e Francia. Poiché le misure adottate non vennero ritenute sufficienti, la Commissione propose al Consiglio (organo composto dai rappresentanti diretti degli Stati membri) di intimare ai due Stati di porre fine alla situazione di disavanzo eccessivo entro il 2005. Il Consiglio, nella seduta del 25 novembre 2003, non adottò alcuna decisione poiché non era stata raggiunta la maggioranza necessaria. Si limitò a prendere atto degli impegni unilateralmente assunti dai due Stati interessati ma sospese la procedura per disavanzo eccessivo. La sospensione fu annullata dalla Corte di giustizia dell'Unione Europea che accolse il ricorso della Commissione che riteneva tale atto ingiustificato. La Corte ha affermato che le procedure per disavanzo eccessivo potevano essere sospese solo qualora lo Stato membro interessato avesse ottemperato ad una raccomandazione o intimazione, ottemperanza nel caso in esame ovviamente insussistente dato che dal Consiglio non erano stati adottati i suddetti provvedimenti.

## **Verso la flessibilità: saldo strutturale e OMT differenziati**

Proprio questa rigidità del PSC aveva portato alla sua riforma nel 2005, spostando il "pendolo" dal rigore verso elementi di flessibilità. In primo luogo si introduce il saldo strutturale che si affianca al target di pareggio di bilancio in termini nominali. Si tratta di un obiettivo di saldo di bilancio depurato dagli effetti del ciclo economico, dalle misure temporanee e da quelle una tantum. Di fronte all'eterogeneità della situazione economica e finanziaria dell'Unione, al fine di tenere conto della diversità delle posizioni e degli sviluppi sul piano economico e di bilancio nonché del rischio finanziario legato alla sostenibilità delle finanze pubbliche, si stabilisce che l'obiettivo di medio termine nei singoli Stati membri può divergere dal

saldo prossimo al pareggio o in attivo. L'OMT diventa quindi differenziato per ogni singolo Stato. Per i Paesi dell'area euro deve essere specificato in un intervallo tra il - 1% del PIL e il pareggio o l'attivo.

Per quanto riguarda la valutazione e la decisione sull'esistenza di un disavanzo eccessivo si abbandonano i parametri numerici fissi e per la Commissione e il Consiglio possono considerarsi eccezionali uno sfioramento del valore del 3% dovuto a grave recessione economica in qualunque ipotesi di un tasso di crescita negativo del PIL o di una diminuzione prolungata della produzione rispetto alla crescita potenziale.

E' previsto comunque un saldo di bilancio strutturale corrispondente all'OMT o in rapida convergenza con esso con una correzione annuale pari almeno allo 0,5% del PIL.

Nonostante la riforma del PSC del 2005, in relazione alla grave crisi finanziaria, la soglia del deficit individuata nel 3% del PIL è stata ugualmente disattesa da più Stati e per più anni. Da uno studio effettuato dalla Confederazione Generale Artigianato risulta che nel periodo 2008-2017 la soglia del 3% è stata superata da Spagna e Francia 10 volte, Grecia 9 volte, Portogallo 8 volte. L'Italia in tre anni e la Germania in due.

## **Il ritorno al rigore: six pack e il braccio preventivo**

Dopo pochi anni dopo la riforma del PSC del 2005, in seguito alla crisi economica e finanziaria, come si è già accennato, le istituzioni europee hanno rivisto la governance con un ritorno al rigore sul presupposto che i paesi con finanze pubbliche allegre hanno rischiato di estendere il contagio agli Stati con i conti pubblici in ordine. Approntando le nuove misure già elencate, hanno mirato al rafforzamento delle procedure di sorveglianza e di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio nazionali. I provvedimenti del Six Pack del 2011 (cinque regolamenti e una direttiva) hanno infatti lo scopo di rafforzare il PSC sia sotto il profilo del braccio preventivo che di quello correttivo.

Per quanto riguarda il braccio preventivo, con il Regolamento n. 1175 del 2011, sulla base della considerazione che il saldo strutturale si era dimostrato un indicatore insufficiente rispetto alle posizioni di bilancio degli Stati, viene introdotta una regola sulla spesa pubblica, di cui si stabilisce un limite massimo di incremento allo scopo di rafforzare e facilitare il raggiungimento dell'obiettivo a medio termine. Ciò proprio perché durante il periodo di crescita, anteriore alla crisi del 2008, alcuni Stati avevano aumentato la spesa pubblica, anziché controllarla per avere margini nelle fasi avverse del ciclo. Il limite all'aumento della spesa pubblica è stabilito per i singoli paesi in rapporto al tasso di crescita di medio periodo del PIL potenziale e si differenzia in base alla loro posizione rispetto all'OMT. In particolare, per gli Stati che non hanno raggiunto ancora il proprio OMT, poiché il saldo strutturale deve migliorare comunque dello 0,5% del PIL annuale, il tasso di crescita della spesa pubblica deve essere inferiore al tasso di crescita del PIL potenziale, valutato sulla base di proiezioni su un arco temporale di

dieci anni.

Si definiscono inoltre in modo puntuale le procedure e la tempistica dell'azione di sorveglianza ex ante sul bilancio e sulle politiche economiche nazionali attraverso l'introduzione del "semestre europeo" finalizzato al coordinamento delle politiche economiche. Il semestre europeo era stato istituito nel settembre del 2010 da una delibera dell'Ecofin ma è stato formalizzato dal Regolamento n. 1175 del 2011. Esso ha lo scopo di assicurare il rispetto dei limiti del 3% di deficit e del 60% del debito rispetto al PIL. Più dettagliatamente, il semestre europeo detta le scadenze per la presentazione dei Programmi di Stabilità (PdS) e dei programmi di riforma dei singoli Stati (PNR) per consentire alla Commissione e al Consiglio di valutare la corrispondenza delle politiche di bilancio con gli obiettivi di medio termine e il rispetto della regola sulla spesa. Il giudizio di conformità si basa sulle priorità definite dalla Commissione nel mese di novembre nell'Analisi annuale della crescita e sugli orientamenti della UE per le politiche nazionali definiti dal Consiglio Europeo (nel mese di marzo).

Entrambi i documenti devono essere presentati dagli Stati entro il 30 aprile di ogni anno alla Commissione che elabora raccomandazioni approvate nel mese di giugno dal Consiglio Europeo. Le procedure del braccio preventivo sono finalizzate al raggiungimento dell' OMT. La Commissione valuta ex ante per l'anno corrente e per gli anni successivi ed ex post per l'anno precedente. Qualora si verifichi una "deviazione significativa" dall'OMT e cioè un allontanamento dal saldo strutturale di almeno lo 0,5% del PIL in un anno o almeno dello 0,25% del PIL in media per due anni consecutivi, agli Stati della zona Euro può essere imposto l'obbligo di costituire un deposito fruttifero pari allo 0,2% del PIL, che sarà restituito solo dopo l'accertamento da parte del Consiglio del risanamento della situazione di bilancio. E' quindi prevista una procedura sanzionatoria anche nella parte preventiva in assenza di uno sfioramento della soglia del deficit del 3% del saldo nominale.

La riforma del 2011 introduce anche il principio del voto a maggioranza inversa per molte delle deliberazioni relative alle sanzioni. Con questo meccanismo, le proposte di decisione della Commissione al Consiglio si intendono approvate a meno che il Consiglio decida di respingerle con le maggioranze necessarie. Si tratta di un sostanziale rafforzamento del potere in materia di bilancio della Commissione, organo tecnico privo di una diretta legittimazione democratica, che tende a "valorizzare la rigidità delle regole" riducendo " a complesse formule numeriche nozioni per loro natura flessibili ( ad esempio gli effetti del ciclo economico, gli incrementi della spesa pubblica)".

## **Six pack e il braccio correttivo**

Per quanto riguarda il braccio correttivo, viene introdotta la regola della riduzione del debito, ossia della parte eccedente il 60% del PIL ad un ritmo medio di un ventesimo l'anno come parametro di riferimento. Dal Trattato di Maastricht del 1992 fino al Six Pack del 2011, l'articolo 104 del TCE, poi 126 del TFUE, si limitava a richiedere genericamente, ai fini della conformità della disciplina di bilancio, una riduzione del



debito “in misura sufficiente” e un avvicinamento “al valore di riferimento con ritmo adeguato”. Con il Regolamento n. 1177 del 2011 si stabilisce invece che ai fini dell’attuazione di una procedura per disavanzo eccessivo, anche nel caso del rapporto debito/PIL, è necessario “un termine di riferimento numerico” per valutare se la riduzione è sufficiente e il ritmo adeguato.

Con il Six Pack si stabilisce la misura della riduzione del debito nel medio termine, come già era avvenuto per l'indebitamento con la riforma del PSC del 2005, in cui si era fissata la percentuale di riduzione annuale dello 0,5% nel medio termine di tre anni. Si prevede inoltre, come poco sopra anticipato, l’apertura di una procedura per disavanzo eccessivo anche per violazione della regola del debito. Va tuttavia precisato che, come per il deficit, l’avvio della procedura non è automatico e si tiene conto anche dell’andamento del ciclo al fine di consentire una minore riduzione del debito.

Circa l’aspetto sanzionatorio, in caso di apertura di una procedura per disavanzo eccessivo per aver superato la soglia del 3%, le disposizioni del braccio correttivo prevedono la costituzione per lo Stato di un deposito infruttifero pari allo 0,2% del PIL, convertibile in ammenda in caso di mancata correzione del disavanzo. Può essere anche comminata la sospensione di finanziamenti relativi ai fondi di coesione europei.

Con due nuovi Regolamenti, n. 1176/2011 e n. 1174/2011, il Six Pack introduce anche una normativa finalizzata ad individuare gli squilibri macroeconomici nei vari Stati membri. Sulla base del legame tra finanze pubbliche e stato dell'economia nel suo complesso, evidenziatosi nella crisi finanziaria del 2008, la riforma della governance rivolge una maggiore attenzione alla sorveglianza macroeconomica, con un meccanismo basato anch’esso sull’azione preventiva e correttiva.

Viene introdotta la “procedura di squilibrio macroeconomico”, in cui il ruolo centrale è sempre attribuito alla Commissione Europea, che presenta una relazione annuale (Alert Mechanism Report ) sulla base di una serie di indicatori di squilibrio, differenziati tra Paesi dell’euro zona e non, con corrispettive soglie di allerta e, successivamente, una lista di Stati a rischio di squilibrio. Questi ultimi sono sottoposti ad un esame più approfondito che potrebbe culminare nell’apertura di una procedura per squilibrio eccessivo che ricade nel braccio correttivo e che si applica solo ai Paesi dell'eurozona. In base a tale procedura può essere comminata una sanzione sotto forma di una multa dello 0,1% del PIL in relazione alla sottoposizione di piani correttivi inadeguati oppure, in caso di mancata attuazione dell'azione correttiva, la costituzione di un deposito fruttifero che può arrivare allo 0,1% del PIL, convertibile in ammenda.

## **Il fiscal compact**

Non ci si è soffermati sul Patto Euro Plus, firmato da 23 Stati a margine del Consiglio Europeo del 24 - 25 marzo 2011, poiché da esso non derivano impegni vincolanti sul piano giuridico in ordine alle regole di bilancio.

Come già sopra evidenziato, il Fiscal Compact è un accordo intergovernativo, sottoscritto il 2 marzo 2012 da 25 Stati membri, che formalmente si colloca al di fuori del diritto dell'Unione Europea per l'opposizione del Regno Unito e della Repubblica Ceca che lo ha tuttavia adottato nel 2014. Il Fiscal Compact, all'art.16, stabilisce che entro 5 anni dall'entrata in vigore (avvenuta nel gennaio 2013), devono adottarsi le misure necessarie per incorporare il contenuto del Trattato nell'ordinamento giuridico della UE. L'Italia ha ratificato il Trattato con legge n.114 del 23 luglio del 2012 a larghissima maggioranza.

Il Fiscal Compact conferma in larga parte le regole del Six Pack in materia di bilancio, rendendo più stringenti alcuni obblighi già presenti nel diritto della UE. In particolare, esso ribadisce la regola del pareggio di bilancio, da intendersi sempre come saldo strutturale corretto per il ciclo e al netto delle misure una tantum e temporanee e della sostenibilità del debito. Prevede tuttavia che tale regola sia recepita negli ordinamenti nazionali attraverso una normativa vincolante e permanente, preferibilmente di natura costituzionale.

La regola della posizione di bilancio si ritiene rispettata se il saldo strutturale annuo della P.A. è pari all'OMT specifico per il paese, come definito nel PSC rivisto, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del PIL. Rispetto al novellato PSC del 2011 è quindi consentito programmare un disavanzo strutturale massimo non più del -1% ma dello 0,5% del PIL.

Gli Stati possono deviare temporaneamente dal rispettivo obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento ad esso solo in circostanze eccezionali, ossia nel caso di eventi inconsueti non soggetti al controllo dello Stato e che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione. Nelle circostanze eccezionali rientrano anche i periodi di grave recessione economica ma la deviazione temporanea consentita non deve compromettere la sostenibilità del bilancio a medio termine.

Si conferma, come già nel Six Pack, l'obbligo per ogni Stato membro di ridurre di un ventesimo la parte di debito eccedente il 60% nel rapporto debito/PIL.

In caso di "deviazione significativa" dall'OMT, in una prospettiva di maggior rigore, si prevede anche l'obbligo di costituire un meccanismo automatico finalizzato ad attuare in tempi definiti le necessarie misure correttive.

Si stabilisce anche l'obbligo di costituire organi indipendenti con il compito di controllare il rispetto delle regole del Trattato.

Il Fiscal Compact prevede all'art. 7 che gli Stati dell'euro zona si impegnano a sostenere le proposte o le raccomandazioni della Commissione nel caso in cui, nel quadro di una procedura per disavanzi eccessivi, uno Stato membro abbia violato il criterio del deficit, a meno che vi sia l'opposizione a maggioranza qualificata degli altri Stati. Si evidenzia che tale disposizione implica un vincolo di natura politica e non risulta quindi giuridicamente cogente.

In base all'art. 8 del Trattato, qualora la Commissione nella sua relazione sui singoli Stati membri concluda per il mancato rispetto delle norme di cui al patto di bilancio (art. 3 comma 2), la Corte di

giustizia europea può essere adita da uno o più Stati membri. Questi ultimi possono adirla anche sulla base di proprie valutazioni, indipendentemente dalla relazione della Commissione. La Corte di giustizia può, nell'ipotesi di una mancata ottemperanza ad una sua sentenza, imporre il pagamento di una somma forfettaria o di una penalità che può arrivare allo 0,1% del PIL da versare al fondo MES.

## **L'incorporazione del fiscal compact nell'ordinamento della UE**

Va sottolineato che il Fiscal Compact, ratificato nel 2012 e in vigore dal gennaio 2013, nell'ambito delle fonti sulla disciplina di bilancio riveste un ruolo meno incisivo di quanto sia diffusamente ritenuto o sostenuto dai media o da parte delle forze politiche e sindacali critiche della normativa europea di bilancio. Il Trattato rende, come si è evidenziato, certamente più rigida la disciplina della UE, integrandola con alcune disposizioni più restrittive ma si colloca in una posizione giuridica subordinata rispetto ai Trattati e al diritto derivato dell'Unione Europea .

Circa il dibattito, peraltro episodico, sulla incorporazione del Fiscal Compact nell'ordinamento dell'Unione Europea prevista dall'art. 16 del Trattato, va precisato che:

- a) la clausola non prefigura un termine di scadenza degli obblighi assunti pattiziamente; b) la gran parte delle regole di bilancio è già prevista nel diritto della UE come disposizioni giuridicamente vincolanti;
- c) gli obblighi di natura politica di cui all'art. 7 non sono suscettibili di trasposizione.

Pertanto, la discussione sull'incorporazione del Trattato non riveste quella rilevanza che le viene solitamente attribuita ma può essere l'occasione, a prescindere dall'art. 16 del Trattato, per una riflessione a tutto campo sul quadro complessivo della disciplina di bilancio.

Il dibattito potrebbe, infatti, ampliarsi per toccare, ad esempio, i punti fondamentali indicati nell'Appello "Per un nuovo sviluppo europeo" del 7 dicembre 2017, sottoscritto da numerosi economisti, giuristi, intellettuali, esponenti del mondo sindacale, quali:

- lo scorporo degli investimenti pubblici dal computo del disavanzo;
- la modifica della procedura utilizzata nella UE per il calcolo del PIL potenziale e del saldo strutturale, su cui non vi è unanimità di opinioni nell'ambito della scienza economica, ma determinante ai fini della possibilità di avviare politiche espansive anti cicliche;
- l'aumento del valore medio del debito fisiologico dal 60% del PIL fino al valore medio attuale del 90%;
- una riconsiderazione della mission della BCE che vada oltre l'obiettivo della stabilità monetaria per perseguire anche quello della riduzione della disoccupazione.

In ogni caso va menzionata la seduta alla Camera dei Deputati del 7 febbraio del 2018 delle Commissioni riunite di Bilancio e Politiche della UE nella quale la quasi totalità delle forze politiche ha espresso un parere contrario al documento della Commissione europea di inserimento del Fiscal Compact nell'ordinamento giuridico dell'Unione.

## Il two pack

Per quanto riguarda, infine, il Two Pack si tratta di due Regolamenti che completano il ciclo di sorveglianza di bilancio. Essi trovano la loro base giuridica nell'art. 136 del TFUE e riguardano pertanto solo gli Stati della zona euro. Hanno lo scopo di integrare il quadro della riforma della governance europea per prevenire che uno Stato con problemi di stabilità finanziaria possa contagiare il resto della zona euro e in generale l'Unione. Si concentrano sull'obiettivo di una sorveglianza rafforzata sui progetti di bilancio, sul presupposto di una sempre maggiore interdipendenza tra gli Stati membri con possibili effetti reciproci di ricaduta delle rispettive decisioni di bilancio.

Il Regolamento n. 472/2013 rafforza la sorveglianza economica e di bilancio e il monitoraggio sugli Stati dell'euro zona che:

- 1) si trovano o rischiano di trovarsi in grave difficoltà rispetto alla stabilità finanziaria o alla sostenibilità delle finanze pubbliche, con potenziali ripercussioni negative sugli altri Stati membri;
- 2) chiedono o ricevono assistenza finanziaria esterna da uno o più Stati membri, da Stati terzi, da fondi di stabilità o dal FMI.

Mentre per i primi la sorveglianza rafforzata è adottata all'esito di una valutazione specifica, per i secondi la sorveglianza rafforzata è comunque prevista. Il Regolamento estende le funzioni e il ruolo della c.d. Troika, Commissione, BCE e FMI, per quanto concerne sia l'elaborazione delle misure correttive che il monitoraggio (anche con missioni di verifica nello Stato membro) sull'attuazione delle stesse.

Nel caso di richiesta di aiuti finanziari, lo Stato deve elaborare, d'intesa con Commissione, BCE ed eventualmente FMI, un progetto di programma di aggiustamento macroeconomico, basato su una valutazione discrezionale di sostenibilità del debito da parte della Commissione, rivolto ai rischi che lo Stato pone alla stabilità finanziaria della zona euro e a ripristinare la sua capacità di autofinanziarsi su mercati. Una volta approvato dal Consiglio, su proposta della Commissione, quest'ultima, di intesa con BCE e FMI, monitora la corretta attuazione del programma di aggiustamento macroeconomico. Il Regolamento prevede anche che lo Stato possa essere soggetto alla sorveglianza rafforzata finché non abbia rimborsato almeno il 75% dell'aiuto finanziario ricevuto.

Il Regolamento, n. 473 del 2013, contiene regole comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio degli Stati della zona euro. Esso prevede una tempistica comune per la presentazione di tali documenti. Gli Stati devono trasmettere alle istituzioni europee i loro progetti di bilancio per l'anno successivo entro il 15 ottobre dell'esercizio precedente e devono approvarli entro il 31 dicembre. Su di essi la Commissione esprime un parere entro il 30 novembre evidenziando la loro conformità o meno ai requisiti del PSC come modificato dal Six Pack. In caso di valutazione di non conformità la Commissione può chiedere allo Stato di apportare modifiche entro un tempo definito. Tuttavia il Regolamento non attribuisce alla Commissione il potere di cambiare il progetto di bilancio né

crea un'obbligazione per gli Stati membri di seguire nei singoli dettagli il parere della Commissione.

La sorveglianza coordinata da parte della Commissione si svolge in autunno, tra un semestre europeo e l'altro, a completamento del quadro della governance esistente, per verificare la corrispondenza alle raccomandazioni formulate agli Stati nel semestre precedente. Inoltre, il Regolamento obbliga gli Stati membri a redigere i progetti di bilancio sulla base di previsioni macroeconomiche indipendenti, cioè prodotte o avallate da un ente indipendente (Fiscal Council) rispetto ai decisori politici nazionali, evidentemente ritenuti non sempre sufficientemente affidabili nel rispetto delle regole di bilancio. Nel nostro paese tale organismo indipendente (Ufficio Parlamentare di Bilancio) è stato istituito con la legge n. 243 del 2012 attuativa della legge costituzionale n.1 del 2012 sull'introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio, cui si è fatto già menzione.

<https://www.diritto.it/61862-2/>