



SCHEDA DI SINTESI SUI SEGUENTI ATTI:

- 1. Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (COM (2010) 522)**
- 2. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'effettiva applicazione della sorveglianza di bilancio nell'area dell'euro (COM (2010) 524)**
- 3. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nell'area dell'euro (COM (2010) 525)**
- 4. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche (COM (2010) 526)**
- 5. Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici (COM (2010) 527)**

1. LE PROPOSTE DI RIFORMA DELLA GOVERNANCE

Le cinque proposte legislative trasmesse ai sensi del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità costituiscono l'applicazione concreta di orientamenti che la Commissione europea aveva formulato nelle sue due comunicazioni di maggio ("Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche", COM (2010) 250) e di giugno ("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).

Più nel dettaglio:

- Due delle proposte sono finalizzate alla creazione di una sorveglianza macroeconomica. Si tratta della **Proposta di regolamento sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici (COM (2010) 527)**, per la parte preventiva, e della **Proposta di regolamento sulle misure per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nell'area dell'euro (COM (2010) 525)**, per la parte correttiva;
- Le altre tre proposte sono finalizzate a un'applicazione più rigorosa del Patto di stabilità e di crescita (PSC). Si tratta della **Proposta di modifica del regolamento (CE) n. 1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche (COM (2010) 526)**, per quanto concerne il braccio preventivo del PSC; della **Proposta di modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della**

procedura per i disavanzi eccessivi (COM (2010) 522), per quanto concerne il braccio correttivo del PSC, e della **Proposta di regolamento relativo all'effettiva applicazione della sorveglianza di bilancio nell'area dell'euro** (COM (2010) 524), per quanto attiene all'applicazione delle sanzioni.

Il cosiddetto pacchetto di riforma della governance europea è completato da una sesta proposta legislativa, la **Proposta di direttiva del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri**, che non è stata oggetto di trasmissione ai sensi del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, e sulla quale ci si soffermerà brevemente in fase di analisi, come anche per svolgere talune considerazioni sui criteri seguiti dalla Commissione, sulla base giuridica e sul probabile impatto della stessa nella fase di iter del "pacchetto governance".

Per quanto attiene alla **prevenzione degli squilibri macroeconomici**, il pacchetto prevede che la Commissione proceda a una valutazione periodica dei rischi, basata su un quadro di riferimento composto da indicatori economici (*scoreboard*), la cui individuazione definitiva è rimandata a una proposta successiva, ma che potrebbero includere: il bilancio delle partite correnti; il tasso di cambio effettivo basato sui costi unitari del lavoro; il debito del settore pubblico e privato. Per ciascun indicatore sono precisate delle soglie di allerta, che non andrebbero tuttavia applicate in modo rigido, bensì tenendo conto del quadro economico complessivo del singolo paese.

Sulla base degli esiti di tale valutazione il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, può adottare raccomandazioni ai sensi dell'art. 121, par. 4 del TFUE, dichiarando l'esistenza di uno squilibrio eccessivo e raccomandando allo Stato interessato di adottare misure correttive entro un termine previsto. Lo Stato oggetto della procedura dovrebbe sottoporre un piano d'azione al Consiglio, cui spetta stabilire un termine per l'adozione delle relative misure. Scaduto tale termine, 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 stessa.

Per quanto concerne la **parte correttiva**, viene previsto che lo Stato il quale ometta ripetutamente di dare seguito alle raccomandazioni del Consiglio formulate nel quadro della procedura per gli squilibri eccessivi sia tenuto a pagare un'ammenda pari allo 0,1% del suo PIL. La decisione di comminare un'ammenda è proposta dalla Commissione e si intende approvata dal Consiglio a meno che non venga respinta a maggioranza qualificata (principio della cosiddetta "maggioranza inversa"). L'ammenda viene restituita qualora il paese interessato dia seguito alle raccomandazioni del Consiglio. In caso di mancata restituzione, le entrate derivanti dalle ammende verrebbero redistribuite tra gli Stati "virtuosi", sulla base dei rispettivi PIL.

Le proposte volte a rafforzare il PSC intervengono a modificare i due regolamenti vigenti (1466/97 e 1467/97) con riferimento tanto al braccio preventivo quanto a quello correttivo, introducendo nuovi parametri di valutazione.

Per quanto concerne il **braccio preventivo**, la relativa proposta intende basare il controllo delle finanze pubbliche sul concetto di "politica di bilancio prudente". A tal fine, nel mantenere il criterio del miglioramento del saldo strutturale (pari a uno 0,5% annuo), la Commissione propone di aggiungere, nel percorso di convergenza verso l'obiettivo di medio termine (MTO), un ulteriore principio, basato sull'evoluzione della spesa. In sostanza, per i Paesi che devono ancora raggiungere l'MTO, il tasso di crescita della spesa dovrebbe essere inferiore ad un tasso di crescita del PIL a medio termine definito come "prudente", mentre per quelli che hanno raggiunto l'MTO non dovrebbe essere comunque superiore al tasso stesso.

Il nuovo principio basato sull'evoluzione della spesa costituirà il parametro di riferimento nell'ambito della valutazione dei piani di bilancio presentati dagli Stati membri, e il mancato rispetto di tale parametro comporterà un avvertimento da parte della Commissione. In caso di uno scostamento dal parametro particolarmente grave o persistente, potrebbe prendere l'avvio una procedura di sorveglianza.

Per quanto attiene al **braccio correttivo**, la proposta di modifica del regolamento vigente è volta a rendere più stringente ed efficace il criterio del debito. In sostanza, gli Stati membri il cui debito

superi il 60% del PIL dovrebbero adottare misure per ridurlo a un ritmo sufficiente. Tale ritmo viene calcolato sulla base del rapporto tra debito pubblico e PIL: la riduzione del debito viene considerata accettabile se il differenziale rispetto a tale valore si è ridotto negli ultimi tre anni al ritmo di un ventesimo l'anno. Il mancato rispetto del criterio del debito non comporta comunque l'avvio automatico di una procedura per disavanzo eccessivo: essa va preceduta da una valutazione che tenga 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 della popolazione (vale a dire, la sostenibilità e lungo termine dei sistemi previdenziali).

Per quanto concerne infine la **applicazione di sanzioni**:

- Deviazioni significative da una "politica di bilancio prudente" comporterebbero, per il paese interessato, l'obbligo di costituire un deposito fruttifero pari allo 0,2% del PIL; obbligo che scatterebbe su proposta della Commissione a meno che il Consiglio - entro dieci giorni - decida a maggioranza qualificata di rigettare detta proposta. Il Consiglio può altresì ridurre l'importo del deposito, ma soltanto all'unanimità o sulla base di una proposta della Commissione o di una richiesta motivata da parte dello Stato interessato;
- L'apertura di una procedura di disavanzo eccessivo comporterebbe l'obbligo, per i paesi membri dell'area euro, di effettuare un deposito infruttifero pari allo 0,2% del PIL, che verrebbe convertito in ammenda in caso di non osservanza della raccomandazione di correggere il disavanzo stesso. In caso di persistente inosservanza, potrebbe verificarsi un ulteriore inasprimento della sanzione. La procedura sanzionatoria è identica a quella prevista in sede di braccio preventivo.

Come già sottolineato, il pacchetto di riforma della governance è completato dalla proposta di direttiva sulle **caratteristiche dei quadri di bilancio**.

Con il termine "quadri di bilancio" (*budgetary frameworks*) si fa riferimento a quell'insieme di strumenti, procedure e istituzioni che regolano le decisioni sulle politiche di bilancio, e più in particolare 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 e al coordinamento tra settori istituzionali.

Tra le regole che la proposta di direttiva impone agli Stati membri vanno menzionate: la copertura integrale e coerente (all'interno dei sistemi contabili) dei soggetti che fanno parte dei sottosettori delle pubbliche amministrazioni; la predisposizione di una programmazione di bilancio basata su previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica realistiche, nella quale allo scenario considerato più verosimile se ne affianchi uno più prudenziale, e di una programmazione di medio periodo efficace, che si estenda per almeno tre anni e che evidenzi obiettivi pluriennali - globali per l'intera PA e trasparenti - in termini di disavanzo, debito e ogni altro indicatore sintetico; la garanzia che qualsiasi modifica dei quadri istituzionali sia adottata tenendo conto del complesso delle amministrazioni pubbliche e prevedendo quindi adeguati sistemi di coordinamento tra sottosettori.

2. I LAVORI DELLA TASK FORCE SULLA GOVERNANCE ECONOMICA E IL CONSIGLIO EUROPEO DI OTTOBRE

Nel mese di marzo 2010, su mandato del Consiglio europeo, ha avviato i suoi lavori una Task Force, presieduta dal Presidente del Consiglio europeo, Herman Van Rompuy, e formata dai 27 ministri finanziari dell'Unione, dai presidenti della Banca centrale europea e dell'Eurogruppo e dal Commissario europeo agli Affari economici e monetari.

La relazione conclusiva della Task Force è stata approvata dal Consiglio europeo del 28-29 ottobre, che ha altresì chiesto un approccio da "corsia preferenziale" per l'adozione delle proposte legislative della Commissione entro l'estate del 2011.

Le raccomandazioni della task force coincidono in diversi punti con le misure previste dal pacchetto sulla governance, ma, come rilevato nelle conclusioni del Consiglio europeo, "la relazione della Task Force non copre tutte le questioni trattate in queste proposte, e viceversa".

Per quanto concerne le misure incluse nelle cinque proposte legislative all'esame del Senato, il rapporto della Task Force si discosta da esse, più nel dettaglio:

- Nel rinviare alla legislazione secondaria e/o a un codice di condotta l'elaborazione dei criteri quantitativi, della metodologia e delle disposizioni transitorie per valutare se la riduzione del debito sia soddisfacente, e nel sottolineare l'importanza dell'impatto sul debito pubblico delle riforme dei sistemi previdenziali;
- Nel prevedere un approccio a due livelli per quanto concerne il sistema sanzionatorio interno al PSC: più rapido per i Paesi della zona euro, con successiva estensione ai Paesi non appartenenti all'Eurozona (fatta eccezione per il Regno Unito), ai quali si applicherebbe un principio di condizionalità (nel senso che l'erogazione di fondi UE sarebbe legata al rispetto della disciplina di bilancio);
- Nel limitare il voto a maggioranza inversa alla sola imposizione dei depositi fruttiferi e infruttiferi su proposta della Commissione, e nel mantenere dunque l'ordinario sistema di voto (a maggioranza qualificata) per ogni sanzione successiva;
- Nel conferire, in generale, un'enfasi molto minore al nuovo concetto di politica di bilancio prudente. La Task Force si limita infatti a richiamare l'esigenza di includere - nell'ambito delle procedure di sorveglianza - una verifica dell'evoluzione della spesa, rinviando alla legislazione secondaria e/o a un codice di condotta l'individuazione di parametri e metodologie.

Le conclusioni del Consiglio europeo di ottobre, oltre a tracciare un percorso privilegiato per il pacchetto sulla governance, si soffermano su altri spunti presenti nella relazione della Task Force, e non trattati dalle proposte della Commissione.

In particolare, come ricordato al punto 3) delle conclusioni, "In seguito alla relazione della task force e al fine di assicurare una crescita equilibrata e sostenibile, i capi di Stato o di governo convengono sulla necessità che gli Stati membri istituiscano un meccanismo permanente di gestione delle crisi per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo insieme e invitano il presidente del Consiglio europeo ad avviare consultazioni con i membri del Consiglio europeo su una modifica limitata dal trattato necessaria a tal fine, senza modificare l'articolo 125 del TFUE" (principio del non salvataggio finanziario, in base al quale l'Unione non risponde né si fa carico di impegni assunti dalle amministrazioni centrali o locali di uno dei suoi Stati membri) .

Il concetto di "modifica limitata" del Trattato richiama il nuovo disposto dell'art. 48 del TUE. Con le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona, accanto alla procedura di revisione dei Trattati attraverso la convocazione di una Convenzione, è prevista, quando le modifiche siano di portata limitata, una revisione attraverso Conferenza intergovernativa.

Nel caso in questione, poiché le modifiche riguardano disposizioni della parte terza del TFUE (politiche e azioni interne dell'Unione), esse possono venire apportate con procedura semplificata, vale a dire con decisione del Consiglio europeo, che delibera all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo, della Commissione e, in caso di modifiche istituzionali nel settore monetario, della Banca centrale europea. Tale decisione entra in vigore solo "previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali" e non può estendere le competenze attribuite all'Unione dai trattati.

3. L'ITER LEGISLATIVO E IL RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il pacchetto sulla governance è stato trasmesso al Parlamento europeo, che ha già provveduto a una calendarizzazione di massima. La Commissione affari economici e monetari, chiamata a pronunciarsi in sede referente, prevede di licenziare la propria relazione per l'Aula nell'aprile 2011, mentre l'approvazione in prima lettura dovrebbe intervenire durante la sessione plenaria di giugno. La coincidenza tra tale data e quella individuata dal Consiglio europeo per l'approvazione finale del pacchetto lascia intendere la volontà di addivenire a un accordo in prima lettura, attraverso lo strumento ormai consolidato del trilogio tra Parlamento europeo, Consiglio e Commissione.

A tal proposito, appare opportuno ricordare che le sei proposte che costituiscono il pacchetto completo della governance, avendo basi giuridiche differenti, prevedono altresì procedure differenziate.

Le due proposte di regolamento relative agli squilibri macroeconomici (COM (2010) 527 e 525), come anche la proposta di regolamento sull'effettiva applicazione della sorveglianza di bilancio nell'area dell'euro (COM (2010) 524) e la proposta modificativa del regolamento 1466/97 (COM (2010) 526) sono presentate ai sensi dell'articolo 121, par. 6 TFUE, che prevede che Parlamento europeo e Consiglio utilizzino la procedura legislativa ordinaria per l'adozione delle modalità della procedura di sorveglianza multilaterale.

Diverso è il caso degli altri due provvedimenti che completano il pacchetto. La proposta che modifica il regolamento 1467/97 (COM (2010) 522) ha infatti come base giuridica l'articolo 126, paragrafo 14, secondo comma del TFUE, in base al quale il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo e della Banca centrale europea, adotta le opportune disposizioni sostitutive del Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi.

La proposta di direttiva relativa ai requisiti di bilancio degli Stati membri (COM (2010) 523), infine, ha come base giuridica l'articolo 126, paragrafo 14, terzo comma del TFUE, in base al quale il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, precisa le modalità e le definizioni per l'applicazione delle disposizioni del citato Protocollo sui disavanzi.

Si tratta di due procedure "speciali", nelle quali il Parlamento europeo non è co-legislatore, ma viene semplicemente consultato; più nel dettaglio, la procedura prevista per la proposta di direttiva sui requisiti di bilancio viene considerata a tutti gli effetti "non legislativa", ragione per la quale (come già accaduto per la proposta istitutiva del Servizio europeo di azione esterna - SEAE) non è stata trasmessa ai parlamenti nazionali ai sensi del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

È tuttavia ragionevole ipotizzare che il Parlamento europeo, secondo un modello già sperimentato proprio in sede di esame del pacchetto collegato al SEAE, chieda di poter agire da co-legislatore "di fatto" anche per le due proposte sulle quali dispone solamente di poteri consultivi.

In attesa di avviare l'esame del pacchetto governance, il Parlamento europeo ha approvato, in data 20 ottobre, una risoluzione "recante raccomandazioni alla Commissione sul miglioramento della governance economica e del quadro di stabilità dell'Unione, in particolare nell'area dell'euro", dalla quale è possibile dedurre molti degli orientamenti che dovrebbe far propri nel corso della procedura legislativa.

L'allegato della citata risoluzione contiene otto raccomandazioni particolareggiate, in larga parte già inglobate nel pacchetto sulla governance, e segnatamente:

- 1. Istituire un quadro coerente e trasparente per la sorveglianza multilaterale degli sviluppi macroeconomici nell'Unione e negli Stati membri e potenziare la vigilanza fiscale.** A tal fine, il Parlamento europeo ritiene necessaria l'adozione di uno o più regolamenti sulla sorveglianza multilaterale di politiche e sviluppi economici, sulla base dell'articolo 121, paragrafo 6 del TFUE, che modifichino il regolamento (CE) n. 1466/97 sul braccio preventivo del patto di stabilità e di crescita e lo completino con un nuovo regolamento volto a definire un quadro di sorveglianza trasparente e basato su regole per le

eccessive disparità macroeconomiche, gli effetti di ricaduta e gli sviluppi della competitività. Gli atti da adottare dovrebbero, tra l'altro, definire un quadro analitico rafforzato di sorveglianza (tra cui uno *scoreboard* che preveda valori limite specifici per l'allerta precoce), dotato di adeguati strumenti metodologici e di trasparenza per un'efficace sorveglianza multilaterale che si basi su indicatori economici armonizzati (tassi di cambio reali, partite correnti, produttività, costo del lavoro unitario, sviluppo del credito ed evoluzione dei prezzi delle attività, tasso di crescita e di investimenti, tasso di disoccupazione, attività nette con l'estero, evoluzione della base imponibile, povertà e coesione sociale ed esternalità ambientali). Qualora lo *scoreboard* e l'analisi qualitativa ne evidenziassero la necessità, si dovrebbe procedere a un'approfondita sorveglianza per paese. Gli Stati membri sarebbero chiamati a programmare una serie di interventi che tengano conto delle specifiche raccomandazioni della Commissione e delle condizioni particolari di ciascun Paese (fattori demografici, livello del debito privato, dinamiche salariali rispetto alla produttività del lavoro, occupazione ed equilibrio delle partite correnti);

2. **Rafforzare le regole del Patto di stabilità e crescita.** L'atto legislativo da adottare (sulla base, tra l'altro, dell'articolo 126 TFUE) dovrebbe mirare in particolare a rafforzare il braccio preventivo del PSC e prevedere sanzioni e incentivi economicamente e politicamente più ragionevoli, tenendo debitamente conto della struttura del deficit e del debito nazionale (incluse le passività implicite), del ciclo economico e della tipologia delle entrate e spese pubbliche necessarie per riforme strutturali che promuovano la crescita. Tutti gli Stati membri dovrebbero mirare a compiere progressi, ma quelli con un deficit più ampio dovrebbero in linea generale contribuire maggiormente al conseguimento degli obiettivi relativi allo stock del debito e al disavanzo;
3. **Rafforzare nella zona euro la governance economica da parte dell'Eurogruppo e dell'Unione europea nel suo insieme.** Pur riconoscendo l'importanza della partecipazione di tutti gli Stati membri dell'Unione europea al conseguimento della convergenza economica, va infatti riconosciuto che i paesi dell'area euro sono in una situazione diversa da altri Stati membri poiché non dispongono del meccanismo di cambio in caso di necessità di adeguamento dei prezzi relativi e condividono le responsabilità del funzionamento dell'Unione monetaria nel suo complesso. Sono pertanto necessarie disposizioni specifiche, fondate sull'articolo 136 TFUE e sul protocollo (n. 14) sull'Eurogruppo, che creino un quadro specifico per l'area euro;
4. **Stabilire un meccanismo solido e credibile di prevenzione e gestione/soluzione del debito eccessivo per l'area euro,** che sorvegli, tra l'altro, gli sviluppi del debito sovrano e integri il PSC come meccanismo di ultima istanza nei casi in cui il finanziamento del mercato non sia più disponibile per un Governo e/o uno Stato membro che incontri problemi di bilancia dei pagamenti. L'adozione di qualunque atto legislativo in proposito dovrebbe essere comunque preceduta da una valutazione d'impatto e da uno studio di fattibilità, da completare nel giro di un anno;
5. **Rivedere gli strumenti di bilancio, finanziari e fiscali dell'UE,** prevedendo, tra l'altro, l'emissione di titoli europei, il rafforzamento della politica di coesione, il mantenimento di una chiara separazione tra politiche fiscali e monetarie, lo sviluppo di principi di bilancio comuni in relazione alla qualità della spesa pubblica, l'istituzione di un comitato di alto livello per la politica fiscale, presieduto dalla Commissione;
6. **Prevedere una regolamentazione e vigilanza del mercato finanziario con una chiara dimensione macroeconomica,** garantendo la coerenza di tutte le iniziative legislative in

materia di servizi fiscali con le politiche macroeconomiche e regolamentando le interconnessioni tra mercati finanziari e politiche macroeconomiche al fine di garantire stabilità, trasparenza, *accountability* e disincentivare l'assunzione di rischi eccessivi;

7. **Migliorare l'affidabilità delle statistiche UE**, attraverso un rafforzamento dei poteri di indagine della Commissione (Eurostat) e l'obbligo per gli Stati membri di fornire dati conformi ai principi statistici di cui al regolamento relativo alle statistiche europee, pena l'irrogazione di sanzioni;
8. **Migliorare la rappresentanza esterna dell'Unione nel campo degli affari economici e monetari**, istituendo, tra l'altro, un'agenda internazionale dell'area euro/UE chiara e mirata.