



Servizio del bilancio
del Senato

n.b. nota breve

Nota breve n. 9
Ottobre 2011

La nuova *governance* economica europea

Il 28 settembre il Parlamento Europeo ha approvato il pacchetto di misure sulla *governance* europea (denominato "*six pack*") presentato dalla Commissione nel settembre 2010 con l'obiettivo di prevenire il ripetersi di crisi del debito sovrano, rafforzare l'esame dei conti pubblici e delle politiche economiche nazionali e, infine, introdurre un sistema sanzionatorio più rapido per punire eventuali infrazioni. Il pacchetto è stato definitivamente approvato il 4 ottobre dal Consiglio Europeo.

Il "*six pack*" rappresenta il più ampio rafforzamento alla *governance* europea dalla nascita dell'euro. Dei sei provvedimenti, tre si focalizzano sui bilanci pubblici, due prevedono la costituzione di un nuovo sistema di allerta e sanzione nel caso si verificano squilibri economici ed uno stabilisce gli *standard* da seguire nella redazione dei conti pubblici nazionali.

n.b.

Sorveglianza economica e di bilancio

Uno dei provvedimenti modifica la disciplina della parte preventiva del PSC contenuta nel Regolamento 1466/97 e basa 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 (OMT).

Pur mantenendo la previsione di un percorso verso l'OMT 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 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 spesa dovrebbe essere inferiore al tasso prudente di crescita del PIL a medio termine. Tuttavia, se 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.

La verifica del rispetto degli obiettivi di medio termine si basa sui programmi di stabilità che i paesi membri sono tenuti a inviare alla Commissione Europea nell'ambito delle procedure previste dal Semestre Europeo.

Procedura per disavanzi eccessivi

Un altro provvedimento modifica la parte correttiva del PSC disciplinata dal Regolamento 1467/97, intervenendo sulla Procedura di Disavanzo Eccessivo (*Excessive Deficit Procedure*, EDP). Si rende operativo il criterio del debito, già presente nei Trattati, ma lasciato in una posizione marginale nell'applicazione della procedura di sorveglianza. In base alla nuova disciplina, i paesi che non rispettano il limite del 60 per cento prevista per il rapporto tra debito pubblico e PIL devono adottare misure in grado di ridurre il differenziale rispetto al limite ad un ritmo sufficiente, pari ad un ventesimo all'anno nell'arco di un triennio.

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 del PIL 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.

Meccanismi sanzionatori

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 il regolamento sull'effettiva applicazione della sorveglianza di bilancio nell'area dell'euro si stabiliscono nuove sanzioni finanziarie.

Per quanto riguarda la parte preventiva del PSC, a partire dal 2012 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. Nel caso della mancata implementazione delle misure correttive, la Commissione può imporre un deposito fruttifero pari almeno a 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 (*reverse majority*). 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 quando il Consiglio abbia accertato che la situazione a seguito della quale è scattato l'obbligo di deposito sia stata sanata.

Quanto alla parte correttiva, 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 ("maggioranza inversa").

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 a procedura di disavanzi eccessivi.

Squilibri economici

Il regolamento sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici introduce un nuovo sistema di monitoraggio degli squilibri, demandando 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*) 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 imprese¹.

In particolare il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare raccomandazioni ai sensi dell'art. 121, paragrafo 4, del Trattato, dichiarando l'esistenza di uno squilibrio eccessivo e suggerendo allo Stato di adottare misure correttive entro un termine. 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.

A partire dal 2012, lo Stato dell'eurozona che ometta ripetutamente di dare seguito alle raccomandazioni del Consiglio formulate nel quadro della procedura per gli squilibri eccessivi, sarà tenuto a pagare un'ammenda annuale pari allo 0,1 per cento del suo PIL, fino a quando il Consiglio non avrà stabilito che esso ha adottato le necessarie misure correttive. Per ripetuta omissione

si intende il mancato allineamento alle raccomandazioni del Consiglio nei termini stabiliti. La decisione di comminare un deposito 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). Il Consiglio, sulla base di una proposta della Commissione, può decidere di annullare o ridurre l'ammenda. In caso di mancata correzione degli squilibri, l'ammenda costituisce un'entrata che verrebbe distribuita, sulla base dei rispettivi PIL, tra i paesi membri dell'area euro non sottoposti ad alcuna procedura.

Requisiti dei quadri di bilancio

La riforma del PSC è completata dalla nuova direttiva sulle caratteristiche dei quadri di bilancio, che elenca alcuni *standard* che gli Stati membri devono osservare nella redazione delle statistiche e dei conti economici, al fine di garantire da un lato la piena efficacia delle procedure di sorveglianza e dall'altro la qualità e la solidità delle politiche fiscali nazionali.

In particolare, la direttiva intende:

- migliorare l'attendibilità dei conti nazionali: i sistemi contabili devono prevedere la considerazione integrale dei soggetti che fanno parte dei sottosettori delle pubbliche amministrazioni;
- allineare il sistema di regole interne con il PSC: la programmazione di medio periodo deve essere efficace, estendendosi per almeno tre anni, e assicurare alla decisione di bilancio una adeguata prospettiva pluriennale. Gli Stati membri dovrebbero, inoltre, introdurre regole fiscali numeriche, che agevolino il rispetto degli obblighi derivanti dai trattati internazionali, in modo particolare per la spesa. La regola sulla spesa dovrebbe indicare chiaramente gli obiettivi prescelti e il loro ambito di applicazione, nonché le procedure di monitoraggio. Quanto alla verifica del rispetto della regola, le autorità europee ritengono auspicabile l'introduzione di istituzioni indipendenti (*fiscal council*) preposte a tale attività;
- aumentare la trasparenza: gli Stati membri devono garantire la trasparenza della decisione di bilancio, fornendo informazioni dettagliate sulle operazioni fuori bilancio, sull'impatto delle spese fiscali (*tax expenditures*) e delle passività implicite

¹ Per maggiori dettagli si veda Servizio bilancio del Senato, "La riforma della *governance* economica europea. Una analisi preliminare", Elementi di Documentazione n. 36, Ottobre 2010.

(*contingent liabilities*) che possono avere un significativo impatto sulle finanze pubbliche.

La normativa prevede che gli Stati membri dovranno allineare i propri quadri di bilancio ai requisiti fissati nella direttiva a decorrere dal 2013. Tuttavia, i paesi dell'area euro si sono impegnati a rispettare questi requisiti già nel 2012.

Nel corso della approvazione da parte del Parlamento Europeo è stata prevista la possibilità di comminare una nuova ammenda, pari allo 0,1 per cento del PIL, a carico di quei paesi che forniranno statistiche di finanza pubblica fraudolente. A questo si accompagna inoltre la previsione di una maggiore indipendenza per gli istituti nazionali di statistica, al fine di prevenire eventuali pressioni da parte degli organi politici.

Fasi successive

L'accordo finale sulle proposte da parte del Consiglio e del Parlamento consente l'applicazione delle procedure a partire dal prossimo Semestre Europeo, che inizierà nel gennaio 2012. Resta ancora da finalizzare la realizzazione dello *scoreboard* da utilizzare nelle procedure per squilibri eccessivi, che la Commissione intende mettere a punto nelle prossime settimane.



nota breve

sintesi di argomenti di attualità
del Servizio bilancio del Senato
Gli arretrati possono essere
richiesti all'Archivio Legislativo
tel 06 67062610
ArchivioLegislativo@senato.it
I testi sono disponibili alla pagina
<http://www.senato.it>
progetto grafico the washing machine