Il braccio correttivo del Patto di Stabilità e Crescita prevede infine una procedura di intervento diretta a correggere l'eventuale mancato rispetto dei limiti numerici indicati nei Trattati. A tal fine, è stata definita la c.d. procedura di disavanzi eccessivi (*Excessive Deficit Procedure*, EDP, art. 126 del Trattato), finalizzata appunto a rendere cogente il limite del 3 per cento per il rapporto disavanzo/PIL e del 60 per cento per il rapporto debito/PIL, qualora quest'ultimo non si stia riducendo ad un ritmo adeguato (come stabilito dalla regola sul debito), infatti, a dispetto del nome la procedura si applica anche all'ipotesi di inosservanza del criterio del debito.

2. Gli strumenti giuridici del coordinamento: dal PSC al semestre europeo

Come dianzi accennato, il Patto di stabilità e crescita (PSC), adottato nel giugno 1997 e successivamente modificato e integrato nel 2005, costituisce ancora oggi l'architrave del coordinamento finanziario nell'Unione europea.

Occorre ricordare che **la verifica del rispetto degli adempimenti previsti dal PSC si riferisce al valore dell'indebitamento netto risultante dal conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni** e non dei saldi differenziali che scaturiscono dal bilancio dello Stato e richiede, pertanto, un opportuno raccordo tra le tecniche di rilevazione di contabilità finanziaria, impiegate ai fini della predisposizione del bilancio dello Stato, e quelle di contabilità nazionale, fondate su un impianto classificatorio e su schemi omogenei per tutti i paesi dell'eurosistema (Regolamento CE n. 2223/1996 sul Sistema Europeo dei Conti (SEC 95) come modificato con la nuova versione del **Sistema europeo dei conti** con il **Regolamento UE n. 549/2013 – SEC 2010**).

Il SEC 2010 stabilisce l'insieme dei principi e delle metodologie da applicare nella costruzione dei conti, nonché il dettaglio dei dati che ciascun paese deve rendere disponibile e la relativa tempistica (elementi stabiliti nel cosiddetto piano di trasmissione che è parte del Regolamento). La transizione a nuove stime dei conti nazionali prende origine dal processo di revisione degli standard internazionali iniziato con il passaggio alla versione 2008 dello SNA (System of National Accounts curato dall'ONU), che ha trovato applicazione – negli anni recenti – in paesi quali Stati Uniti, Australia e Canada.

L'adozione del PSC si propose, in sostanza, di definire una disciplina comune per la conduzione delle politiche di bilancio nazionali volta a garantirne la sostenibilità a medio termine ed evitare il manifestarsi di disavanzi pubblici eccessivi, con effetti negativi anche a carico degli altri Paesi. L'approccio è garantire un bilancio tendenzialmente prossimo al pareggio (o meglio "in equilibrio"), intensificando la funzione degli stabilizzatori automatici in senso anticiclico in modo da ricorrere alla politica fiscale espansiva soltanto in situazioni di effettivo rallentamento dell'economia. Tale disciplina, assicurata dall'attivazione di adeguate misure di sorveglianza multilaterale dei conti pubblici, implica un più efficace coordinamento delle politiche economiche nazionali secondo procedure flessibili, basate principalmente su pressioni e sostegno reciproci, atteso che dette politiche, pur costituendo una "questione di interesse comune", restano in larga misura riferite alla sfera di competenza degli Stati membri.

Il PSC è stato oggetto di profonda riforma nel 2005 e nel 2011. In sintesi, la direzione verso la quale gli organi della UE si sono indirizzati include un rafforzamento del monitoraggio sui bilanci nazionali dei paesi membri. A questi si è aggiunto il monitoraggio esteso alla definizione più ampia di stabilità macroeconomica.

In buona sostanza, l'idea di fondo è stata quella di superare i criteri del deficit e del debito, ponendo sotto stretta osservazione anche gli andamenti macroeconomici quali l'andamento della competitività e i disavanzi dei conti con l'estero.

Le principali innovazioni della riforma del 2005 si sostanziarono infatti nell'introduzione del concetto di **saldo strutturale** e di **obiettivo di medio termine (OMT)**. Il primo corrisponde al saldo di bilancio pubblico depurato degli effetti del ciclo economico (o componente ciclica) e delle misure *una tantum* e temporanee. L'obiettivo di medio termine è il valore target del saldo strutturale di bilancio per il singolo paese e corrisponde a un risultato di bilancio tale garantire un margine di sicurezza rispetto alla soglia del 3 per cento del PIL e assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche. In concreto, agli Stati viene richiesto di registrare un saldo di bilancio strutturale corrispondente all'OMT o in rapida convergenza ad esso (con una correzione annuale del saldo strutturale pari almeno a 0,5 punti percentuali di PIL). Agli Stati ad alto debito (rapporto debito/pil maggiore del 60 per cento) o che presentino rischi pronunciati per la complessiva sostenibilità del debito viene chiesto di adottare una velocità di convergenza all'OMT maggiore.

La crisi finanziaria internazionale del 2008 rese necessario rivedere ulteriormente le regole di coordinamento finanziario nell'Unione europea.

Pertanto, nel 2011, con un insieme di cinque regolamenti comunitari (regolamento n. 1177/2011 dell'8 novembre 2011, n. 1173/2011, n. 1174/2011, n. 1175/2011 e n. 1176/2011 del 16 novembre 2011) e una direttiva (n. 2011/85/UE dell'8 novembre 2011), meglio noti come **"six pack"**, fu modificato il PSC con l'introduzione di un sistema di sorveglianza dei dati macroeconomici di ciascun paese che consente alla Commissione europea di svolgere un maggiore coordinamento delle politiche economiche dei paesi dell'Unione.

Inoltre, con il **Patto europlus**, accordo non giuridicamente vincolante adottato dai Capi di Stato e di governo dell'area euro l'11 marzo 2011, gli Stati dell'area euro e alcuni altri Stati membri dell'UE hanno assunto, nel Consiglio europeo del 24-25 marzo, l'ulteriore impegno di recepire nelle Costituzioni o nella legislazione nazionale le regole del PSC. Alla riforma del 2011 si deve, in particolare, il concetto di politica di bilancio prudente, la cui funzione è agevolare il percorso di convergenza verso l'OMT, l'introduzione della regola della spesa e la formulazione operativa della regola del debito.

Infine, il **Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'unione economica e monetaria (c.d. fiscal compact**, letteralmente "patto di bilancio"), un accordo approvato con un Trattato internazionale il 2 marzo 2012 da 25 dei 28 stati membri dell'Unione europea e quindi concordato al di fuori della cornice giudica dei trattati, all'articolo 3 ha impegnato le parti contraenti ad applicare e ad introdurre, entro un anno dall'entrata in vigore del medesimo Trattato in aggiunta a e senza pregiudizio per gli obblighi derivanti dal diritto dell'UE, con norme vincolanti e a carattere permanente (preferibilmente di tipo costituzionale, o di altro tipo purché ne garantiscano l'osservanza nella procedura di bilancio nazionale), 5 regole di bilancio.

Le regole del *fiscal compact* **sono le seguenti**:

- il bilancio dello Stato deve essere in pareggio o in attivo;
- tale regola si considera rispettata se il disavanzo strutturale dello Stato è pari all'obiettivo a medio termine specifico per Paese, con un deficit che non eccede lo 0,5% del PIL;
- gli Stati contraenti potranno temporaneamente deviare dall'obiettivo a medio termine o dal percorso di aggiustamento solo nel caso di cir-

costanze eccezionali, ovvero eventi inusuali che sfuggono al controllo dello Stato interessato e che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione, oppure in periodi di grave recessione, a patto che tale disavanzo non infici la sostenibilità di bilancio a medio termine;

- qualora il rapporto debito pubblico/Pil risulti significativamente al di sotto della soglia del 60%, e qualora i rischi per la sostenibilità a medio termine delle finanze pubbliche siano bassi, il valore di riferimento del deficit può essere superiore allo 0,5%, ma in ogni caso non può eccedere il limite dell'1% del PIL;
- nel caso di deviazioni significative dal valore di riferimento o dal percorso di aggiustamento verso di esso, le parti contraenti dovranno attivare un meccanismo di correzione automatica, che includa l'obbligo per la parte contraente interessata di attuare le misure per correggere la deviazione entro un determinato termine temporale. Tale meccanismo di correzione verrà definito sulla base di principi comuni proposti dalla Commissione europea, relativi in particolare alla natura, alla misura e all'arco temporale dell'azione correttiva, nonché al ruolo e all'indipendenza delle istituzioni responsabili a livello nazionale di monitorare l'osservanza delle norme. Il meccanismo dovrà, inoltre, rispettare pienamente le responsabilità dei Parlamenti nazionali.

Il complesso delle nuove regole ha affiancato inoltre alle regole su deficit e debito una **regola della spesa (*expenditure benchmark*)** che fissa un limite massimo per l'evoluzione temporale della spesa pubblica. La regola si sostanzia in un'articolata procedura che, a partire dal totale della spesa della PA, opera una sequenza di operazioni per giungere a un valore che, per i paesi che hanno raggiunto l'OMT, deve essere inferiore al parametro riferito al tasso di crescita di medio periodo del PIL potenziale, mentre per quelli che non lo hanno raggiunto, deve essere inferiore a quello del PIL potenziale e coerente con un miglioramento del saldo strutturale di almeno 0,5 punti percentuali di PIL. In pratica l'effetto è destinare alla riduzione del disavanzo e quindi del debito le entrate temporanee (e parte delle risorse ordinarie per i paesi che non hanno raggiunto l'OMT).

Fino alla riforma del 2011, inoltre, a causa in particolare dell'ambiguità della nozione di "ritmo adeguato di riduzione del debito" contenuta nella versione originaria del Trattato di Maastricht, il parametro debito/Pil aveva avuto un ruolo marginale nell'ambito della sorveglianza europea.

Il *six-pack* pose rimedio a tale lacuna definitoria introducendo la **regola del debito**, una regola numerica che specifica il ritmo di avvicinamento del debito al valore soglia del 60 per cento del PIL.

In particolare, l'articolo 2 del regolamento (CE) n. 1467/1997 stabilisce che, per la quota del rapporto debito/PIL in eccesso rispetto al valore del 60 per cento, il tasso di riduzione debba essere pari ad 1/20 all'anno nella media dei tre precedenti esercizi (versione backward-looking della regola sul debito). Il regolamento specifica, inoltre, che la regola è considerata soddisfatta se la riduzione del differenziale di debito rispetto al 60 per cento si verificherà, in base alle previsioni della Commissione europea, nel periodo di tre anni successivo all'ultimo anno per il quale si hanno dati disponibili (versione forward-looking della regola sul debito). Infine, il regolamento precisa che nella valutazione del rispetto della regola si terrà conto dell'influenza del ciclo economico. Solo se nessuna di queste tre condizioni viene soddisfatta la regola del debito è considerata non rispettata portando alla redazione, da parte della Commissione europea, di un rapporto ai sensi dell'articolo 127(3) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Pertanto, il rapporto debito/PIL è considerato eccessivo, e quindi la regola non è rispettata, se il rapporto debito/PIL è superiore al 60 per cento e il rapporto debito/PIL è maggiore del benchmark retrospettivo (*backward-looking benchmark*) e, allo stesso tempo il rapporto debito/PIL eccede il benchmark prospettico (*forward-looking benchmark*).

Inoltre, la violazione della regola non può essere attribuita all'influenza del ciclo economico. Su questo ultimo aspetto, va considerato che una regola sul debito che non tenga conto dell'andamento del ciclo economico potrebbe portare a risultati incoerenti con la fissazione di obiettivi di saldo strutturale, depurato cioè dagli effetti degli stabilizzatori automatici. Essa, inoltre, rischierebbe di essere fortemente pro-ciclica, penalizzando un deterioramento delle finanze pubbliche non imputabile a fattori strutturali. Per tale ragione uno Stato membro non sarà soggetto ad una procedura di disavanzo eccessivo nel caso in cui il superamento del benchmark sia dovuto al ciclo economico. Pertanto, il rapporto debito/PIL viene aggiustato per tener conto dell'impatto del ciclo e quindi confrontato con il benchmark. Nelle fasi negative del ciclo economico, il rapporto debito/PIL aggiustato risulterà inferiore rispetto a quello effettivo, in quanto il

debito verrà depurato dell'effetto degli stabilizzatori automatici e il PIL nei tre anni precedenti viene fatto variare al tasso di crescita del PIL potenziale. È da notare che tale formula non viene utilizzata dalla Commissione europea nelle fasi positive del ciclo, nelle quali il debito aggiustato risulterebbe superiore rispetto a quello effettivo (una componente ciclica positiva farebbe aumentare il numeratore e quindi il valore del rapporto). In altre parole, ai paesi non è chiesto, in relazione al debito, uno sforzo aggiuntivo nei "tempi buoni".

Nel valutare l'opportunità di raccomandare al Consiglio europeo l'apertura di una procedura per disavanzo eccessivo al *benchmark* numerico si aggiungono valutazioni "qualitative" relative a un certo insieme di "altri fattori rilevanti". L'analisi di tali fattori rappresenta, quindi, un passo obbligato nelle valutazioni che inducono ad avviare una procedura per disavanzi eccessivi a causa di una mancata riduzione del debito ad un "ritmo adeguato". Le regole del PSC circa il percorso di riduzione e contenimento del debito, pertanto, tengono conto del fatto che la dinamica del debito può variare a causa delle passività implicite derivanti dai potenziali rischi insiti in vari settori, tra cui il sistema pensionistico e il settore bancario-finanziario. È così previsto un ampliamento degli elementi alla base delle valutazioni della sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche.

Qualora il rapporto debito/PIL risultasse più alto del *benchmark* anche dopo l'aggiustamento per il ciclo, la Commissione sarà chiamata a redigere un rapporto ai sensi dell'articolo 126(3) del TFUE in cui presenta una valutazione complessiva della finanza pubblica dello Stato membro interessato, nonché del contesto economico generale e di eventuali fattori rilevanti. Sia nel caso concluda in favore dell'avvio della procedura per disavanzo eccessivo sia nel caso contrario, il rapporto è sottoposto al Comitato economico e finanziario il quale dovrà esprimere un parere, ai sensi dell'articolo 127(4) del TFUE, entro due settimane. Nel caso in cui il rapporto raccomandi l'avvio della procedura per disavanzo eccessivo, la Commissione invierà un'opinione in merito allo Stato membro interessato. Di fatto solamente se nessuna delle tre condizioni è soddisfatta, si determina il mancato rispetto della regola, eventualità che obbliga la Commissione a redigere un rapporto ai sensi dell'articolo 127, c. 3 del TFUE.

La direttiva 2011/85/UE concernente i requisiti per i quadri di bilancio nazionali, entrata in vigore nel novembre 2011, ha fissato inoltre le regole minime perché sia garantita l'osservanza da parte degli Stati membri dell'obbligo, derivante dal Trattato, di evitare disavanzi pubblici eccessivi.

In particolare, la direttiva ha stabilito l'introduzione di:

- **regole di bilancio numeriche specifiche per Paese**, che contribuiscono a far sì che la conduzione della politica di bilancio degli Stati membri sia coerente con i loro rispettivi obblighi, espresse sotto forma di un indicatore sintetico dei risultati di bilancio, come il disavanzo pubblico, il fabbisogno, il debito o uno dei relativi componenti principali;
- **dispositivi di monitoraggio e analisi indipendente** intesi a rafforzare la trasparenza degli elementi del processo di bilancio;
- meccanismi e regole che disciplinano le relazioni in materia di bilancio tra le autorità dei sottosettori dell'amministrazione pubblica.

Per quanto riguarda i paesi dell'area euro, nel maggio del 2013 è stato approvato il cd. two-pack, costituito da due regolamenti (REG. 472/2013 e 473/2013) che integrano il quadro della *governance* economica con particolare riferimento al coordinamento e sulla sorveglianza rinforzata. Si tratta di Regolamenti basati sull'articolo 136 del TFUE e relativi, quindi, ai soli Stati della zona euro.

Il primo **Regolamento (UE) n. 472/2013** ha introdotto una sorveglianza rafforzata sugli stati della zona euro minacciati o colpiti da crisi e difficoltà finanziarie e disposizioni comuni per la correzione dei disavanzi eccessivi.

Per i paesi che ricevono aiuti finanziari dai fondi c.d. "salvastati" costituiti a livello sovranazionale, cosi come previsti dall'EFSF e ESM, viene infatti stabilita una sorveglianza automatica che impone agli stessi l'adozione di misure sufficienti per fronteggiare le fonti dell'instabilità e fornire alla Commissione elementi informativi rafforzati per lo svolgimento delle proprie analisi. A riguardo, il singolo paese interessato può richiedere l'assistenza tecnica della Commissione la quale può prevedere specifiche *task force*.

Il secondo **Regolamento (UE) n. 473/2013** introduce una **tempistica comune per la presentazione e l'esame dei documenti di bilancio** da parte degli Stati membri della zona euro.

In particolare, gli Stati membri devono rendere disponibili i propri pro-

getti di bilancio entro il 15 ottobre dell'esercizio precedente a quello di riferimento e devono approvare tali documenti entro il 31 dicembre.

La principale innovazione di questo regolamento consiste nella previsione che la Commissione europea esprima un parere sul progetto di bilancio dei singoli Stati membri entro il 30 novembre.

La valutazione della Commissione – inserendosi nel mezzo del percorso di approvazione della legge di bilancio nazionale ed attestando se il progetto di bilancio nazionale è in linea con le regole del PSC e, per i paesi sottoposti il "braccio preventivo" del Patto, con le "raccomandazioni specifiche per paese" – costituisce un parametro importante nel calibrare le scelte di bilancio di ciascun paese. Se il documento di bilancio nazionale è incompatibile con le norme citate, la Commissione può infatti chiedere, in maniera pubblica e motivata, l'invio di un progetto riveduto di documento programmatico di bilancio (DPB) entro 3 settimane dalla data del suo parere. I documenti europei sottolineano come il Regolamento non fornisca alla Commissione il potere di cambiare i progetti di bilancio nazionali, né crei una obbligazione per gli Stati membri di seguire nei singoli dettagli il parere della Commissione.

La valutazione sui progetti di bilancio da parte della Commissione ha luogo dunque in autunno, cioè a completamento del semestre europeo precedente e prima dell'inizio del successivo, facilitando la discussione nell'ambito dell'Eurogruppo. Il Regolamento risulta pertanto complementare al pre-vigente quadro di regole di bilancio, fornendo anche un *follow-up* delle raccomandazioni formulate a ciascuno Stato membro. Inoltre, poiché riguarda il monitoraggio e la valutazione dei bilanci di previsione al fine di verificare che i progetti di bilancio rispettino gli obiettivi indicati nei documenti programmatici, aiuterebbe ad assicurare la coerenza tra la programmazione effettuata nel programma di stabilità nazionale e le misure di politica economica effettivamente adottate.

Il Regolamento elenca pertanto i contenuti informativi che devono essere trasmessi alle istituzioni europee entro il 15 ottobre, precisando che devono essere riportati almeno tutte le informazioni fornite nei programmi di stabilità (per i paesi della zona euro) e nei programmi di convergenza (per i paesi non facenti parte della zona euro. Si tratta nello specifico dei seguenti: obiettivo del saldo di bilancio per le amministrazioni pubbliche articolato per sottosettore; previsioni a politiche invariate per le spese e le entrate in rapporto al PIL; obiettivi di spesa e di entrata per la pubblica amministrazione e le loro componenti principali, tenendo presente il tasso

di crescita della spesa al netto delle misure discrezionali richiesto dalle regole europee; informazioni rilevanti sulla spesa pubblica per funzione e, ove possibile, indicazione dell'impatto distributivo atteso dalle principali misure di spesa e di entrata; descrizione e quantificazione delle misure di spesa e di entrata necessarie, anche a livello di sottosettore, per colmare l'eventuale divario tra gli obiettivi e i tendenziali a politiche invariate; principali ipotesi sulle previsioni macroeconomiche e sugli sviluppi economici di rilievo per il raggiungimento dei target di bilancio; annesso contenente le metodologie, i modelli economici e le ipotesi e parametri sottostanti alle previsioni di bilancio e la stima dell'impatto delle misure aggregate di bilancio sulla crescita economica; indicazioni su come le misure proposte tengono conto delle raccomandazioni del Consiglio.

Il Regolamento rafforza inoltre i profili di trasparenza e indipendenza, chiedendo che gli Stati membri garantiscano l'operatività di istituzioni nazionali indipendenti per le analisi di bilancio e fondino le proprie previsioni di bilancio su previsioni macroeconomiche indipendenti (organismo indipendente o *fiscal council*).

3. Il semestre europeo

Le ricadute sostanziali sul processo di bilancio nazionale ed il coordinamento delle politiche economiche e finanziarie in ambito UE sono compendiate nella procedura del semestre europeo.

Il semestre è stato avviato con il ciclo di programmazione 2011 per risolvere l'assenza di coordinamento delle politiche nazionali e per favorire il raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020.

Il semestre europeo si concentra sul coordinamento delle riforme strutturali e delle politiche di bilancio e sulla prevenzione degli squilibri macroeconomici eccessivi.

Il semestre europeo in concreto, si sostanzia in una sequenza di procedure scandite temporalmente, in modo tale da assicurare, o per lo meno rendere possibile, la sincronizzazione delle politiche degli Stati membri e permettere alle Istituzioni dell'UE di formulare orientamenti e raccomandazioni ai singoli stati nella fase in cui le politiche e le decisioni di bilancio sono ancora in una fase di programmazione.

Infatti, è proprio nell'ambito del semestre che ai singoli Stati membri viene 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.

I programmi di stabilità sono formulati dagli Stati membri che hanno adottato l'euro, mentre quelli che non l'hanno adottato presentano programmi di convergenza.

Tale procedura della durata di circa sei mesi – di qui il termine semestre – durante i quali il Consiglio Europeo, su impulso della Commissione, valuta la coerenza reciproca dei diversi programmi economici nazionali, si contrappone al "semestre nazionale" che completa il ciclo di programmazione economica annuale di ciascun stato.

Gli Stati membri sono tenuti a tener conto delle raccomandazioni del Consiglio Europeo, in particolare nella fase della redazione dei bilanci, coinvolgendo adeguatamente il Parlamento. Esso richiede inoltre che le procedure nazionali di bilancio siano tali da risultare complementari rispetto al Patto di stabilità e crescita.

La tempistica del semestre europeo prevede le seguenti fasi:

- verso fine novembre (o comunque entro fine autunno), la Commissione adotta **l'analisi annuale della crescita** (AAC) in cui sono definite le priorità strategiche dell'UE in materia di politiche macroeconomiche, pubblica la relazione sul meccanismo di allerta, con cui si avvia la procedura per gli squilibri macroeconomici, e individua i paesi che potrebbero subire degli squilibri, pubblica le raccomandazioni per la zona euro;
- nel mese di febbraio, nell'ambito delle relazioni annuali per paese, la Commissione presenta le conclusioni circa **gli esami approfonditi** condotti;
- entro marzo: con riferimento all'AAC **il Parlamento europeo esprime il parere** in materia di occupazione e il Consiglio dell'UE adotta le proprie conclusioni. Successivamente il Consiglio europeo definisce, sulla base dell'AAC, gli orientamenti dell'UE per le politiche nazionali;
- entro fine aprile: ciascuno Stato membro, tenendo conto delle linee guida dettate dal Consiglio europeo, sottopone all'UE il proprio **Programma di Stabilità/Convergenza** (PdS/PdC) elaborato nell'ambito del Patto di stabilità e crescita e il Piano Nazionale di Riforma (PNR) elaborato nell'ambito della Strategia UE 2020;
- nel periodo maggio-luglio: **la Commissione elabora le proposte di raccomandazioni** sui PNR e di parere sui PdS/PdC, che vengono discusse e approvate dal Consiglio dell'UE e adottate dal Consiglio europeo.

Nella seconda metà dell'anno (cd. **semestre nazionale**) gli Stati 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.

4. L'adeguamento dell'ordinamento italiano alla governance

L'avvio a regime della nuova *governance* dei conti pubblici in ambito UE ha inciso considerevolmente sul ciclo degli strumenti di programmazione e di bilancio nazionali e conseguentemente ha imposto a più riprese la modifica della legislazione nazionale in materia di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196 del 2009) prima con la legge n. 39 del 2011 e da ultimo con la legge n. 163 del 2016. Da un punto di vista sostanziale si è registrata la trasformazione dei documenti programmatici previgenti con: l'integrazione del Programma di Stabilità (PS) e del Piano Nazionale di Riforma (PNR) nel Documento di economia e finanza (DEF), che ha sostituito la Decisione di finanza pubblica (DFP) che, a sua volta, aveva sostituito il DPEF; l'introduzione della Nota di aggiornamento del DEF; l'introduzione del Documento programmatico di bilancio a metà ottobre; l'abrogazione della Relazione previsionale e programmatica, della Relazione generale sulla situazione economica del Paese, della Relazione unificata di economia e finanza, della Relazione sull'economia e la finanza pubblica. Dal punto di vista dei tempi di presentazione si è assistito all'anticipazione al mese di aprile della presentazione dei documenti programmatici DEF (quindi PS e PNR) e dei relativi allegati conoscitivi, fenomeno ancor più evidente perché in controtendenza rispetto alla scelta nazionale di sostituire il DPEF di fine giugno con la Decisione di finanza pubblica del 15 settembre.

Ripercorrendo brevemente le più recenti e importanti modifiche all'ordinamento nazionale, nell'aprile del 2012, il Parlamento ha approvato la **Legge Costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 che ha introdotto il principio dell'equilibrio di bilancio in Costituzione e superato il carattere formale della legge di bilancio**. In poco più di sei mesi è stata approvata la legge "rinforzata" 24 dicembre 2012, n. 243 che tra le altre cose stabilisce che: l'equilibrio di bilancio corrisponde all'obiettivo di medio termine; fornisce una definizione di eventi eccezionali e scostamenti dall'OMT; introduce nell'ordinamento interno la regola della spesa e la regola del debito con un rinvio diretto alla normativa e all'ordinamento dell'Unione

europea; prevede che le regioni e gli enti locali presentino bilanci in equilibrio e concorrano alla sostenibilità del debito pubblico; istituisce l'Ufficio parlamentare di bilancio, organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e per l'osservanza delle regole di bilancio; disciplina i contenuti della legge di bilancio. Il termine "rinforzata", attribuito alla legge deriva dalla maggioranza richiesta per l'approvazione, vale a dire dalla maggioranza assoluta dai componenti di ciascuna Camera ai sensi del comma 6, dell'articolo 81, come modificato dalla citata legge costituzionale n. 1 del 2012, nonché dalla clausola di cui all'art. 1, c. 2, della legge medesima che stabilisce essa possa essere "abrogata, modificata o derogata solo in modo espresso" da una legge successiva approvata ai sensi del citato all'art. 81, c. 6.

A quest'ultima previsione è stata data attuazione con la **Legge n.** 163 **del 4 agosto 2016 che, grazie al superamento della natura formale della legge di bilancio, ha unificato in un unico provvedimento sia la legge di stabilità che quella di bilancio**.

A partire dalla sessione di bilancio per l'esercizio finanziario 2017, il termine di presentazione alle Camere del disegno di legge di bilancio è fissato al 20 ottobre (in passato era il 15 ottobre). **La "nuova" di legge di bilancio, è articolata in due sezioni**, al netto di alcune approssimazioni: la prima sezione assorbe, di fatto, i contenuti della legge di stabilità, mentre la seconda corrisponde alla "vecchia" legge di bilancio. Ulteriore importante modifica consiste nell'arricchimento del contenuto informativo sia della Nota tecnico-illustrativa allegata al ddl, con funzione di raccordo tra il bilancio e il conto economico delle amministrazioni pubbliche che della relazione tecnica al ddl di bilancio che deve contenere oltre alla quantificazione degli effetti finanziari, i criteri utilizzati, indicazioni in ordine alla coerenza tra il saldo netto da finanziare programmatico e l'indebitamento programmatico, contenuto nella Nota di aggiornamento del DEF.

5. I limiti e le prospettive evolutive della *governance* economica europea

La discussione successiva alle riforme del 2013 si è incentrata, in particolare, sul **tema della crescita e della flessibilità delle regole della** *governance* **europea**. Prima dell'adozione del PSC l'obiettivo della crescita era sancito nei trattati UE (artt. 102A, 103, 104 Maastricht; 98, 99, 104 Amsterdam; 120, 121, 126 Lisbona) e il suo raggiungimento era affidato

agli Stati membri, i quali dovevano realizzarlo avvalendosi ciascuno della propria politica economica e della capacità di indebitamento regolamentata dall'art. 104C (TUE) (art. 104 del Trattato di Amsterdam e art. 106 del Trattato di Lisbona).

Con la stipula del PSC, invece, l'indirizzo è cambiato in quanto il raggiungimento della parità di bilancio è divenuto ora un obbligo prioritario per tutti gli Stati membri che prevale, ma non annulla, quello più generale della crescita in regime di concorrenza.

Molte critiche sono state formulate anche nei confronti del TSCG sia con riferimento alla scelta dello strumento (accordo intergovernativo) che, di fatto, ha escluso il più democratico ricorso al metodo comunitario e ha lasciato fuori dai Trattati una parte determinante nell'ottica della realizzazione di un'unione economica e fiscale, sia in relazione ai contenuti troppo incentrati sul problema contingente della stabilità e poco attenti alla crescita profilo che, peraltro, si è rivelato sempre più importante via via che le tesi della teoria dell'austerità espansiva che hanno ispirato gli interventi emergenziali del triennio 2011-2013 sono state riviste e ridimensionate in termini di efficacia.

Il tema dei **margini di flessibilità delle regole** è stato affrontato dalla Commissione europea con la comunicazione su "*Making best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact*" del 13 gennaio 2015. Si tratta di una comunicazione "interpretativa" sugli spazi di flessibilità di bilancio già esistenti all'interno delle regole del PSC.

L'interpretazione della Commissione ha tre obiettivi principali: una maggiore considerazione del ciclo economico degli Stati membri nelle raccomandazioni sugli aggiustamenti di bilancio; la promozione degli investimenti; l'attuazione delle riforme strutturali.

In risposta ai malcontenti espressi sia da parte della comunità scientifica, sia di alcune istituzioni nazionali, a giugno 2015, i Presidenti della Commissione europea Juncker, del Vertice Euro Tusk, dell'Eurogruppo Dijsselbloem, della Banca centrale europea Draghi e del Parlamento europeo Schulz, hanno presentato la relazione "Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa" (cd. "Rapporto dei cinque presidenti"). La relazione individua le quattro anime di una vera Unione e verso le quali dovrà progredire l'Unione esistente se vorrà completare il disegno iniziale che ne ha ispirato l'istituzione:

- **un'Unione economica** autentica in cui le economie dei singoli Stati abbiano le caratteristiche strutturali per prosperare nell'Unione monetaria;

- **un'Unione finanziaria** in grado di assicurare l'integrità della moneta in tutta l'UME e incrementi la condivisione dei rischi con il settore privato, completando l'Unione bancaria e accelerando l'Unione dei mercati di capitali;
- **un'Unione di bilancio** che garantisca la sostenibilità e, al tempo stesso, la stabilizzazione del bilancio;
- **un'Unione politica** che ponga le basi per la realizzazione delle altre tre unioni attraverso un autentico controllo democratico, la legittimità e il rafforzamento delle istituzioni.

La *roadmap* che i 5 Presidenti hanno definito prevede tre fasi. Nella prima fase sinteticamente definita "approfondire facendo" (1° luglio 2015 – 30 giugno 2017) le istituzioni dell'UE e gli Stati membri dell'area euro hanno l'obiettivo di rilanciare la competitività e la convergenza strutturale, completare l'Unione finanziaria, attuare e mantenere politiche di bilancio responsabili e rafforzare il controllo democratico. Ciò a trattati invariati e impiegando la strumentazione esistente. Nella seconda fase ("completare l'UEM") ha l'obiettivo portare alla definizione di misure concrete di natura più ampia per completare l'architettura economica e istituzionale dell'UEM. Il processo di convergenza dovrebbe diventare più vincolante ricorrendo a parametri di riferimento concordati che potrebbero avere carattere giuridico e rientrare tra le condizioni per l'adesione degli Stati dell'area euro a un meccanismo di assorbimento degli shock. La fase finale (da completare entro il 2025) un'UEM autentica e approfondita dovrebbe costituire un contesto stabile e prospero per tutti i cittadini degli Stati membri che condividono la moneta unica, ed esercitare una forte attrattiva anche per gli altri Stati membri.

Con riferimento alla prima fase il Rapporto individuava in maniera concreta i primi passi da intraprendere. In relazione all'Unione economica: creare un sistema di autorità per la competitività nella zona euro (organismi indipendenti volti monitoraggio dei risultati e delle politiche di competitività) con l'obiettivo di prevenire divergenze economiche e accrescere la titolarità delle riforme necessarie a livello nazionale; applicare in maniera rafforzata la procedura per gli squilibri macroeconomici, al fine di promuovere le riforme strutturali anche attraverso l'utilizzo incisivo del cd. "braccio correttivo" e un monitoraggio più rigoroso dell'attuazione delle riforme; concentrare l'impegno sull'occupazione e sulla performance sociale; aumentare il coordinamento delle politiche economiche all'interno della cornice di un semestre europeo rinnovato con raccomandazioni più

concrete e ambiziose, un monitoraggio dell'attuazione degli impegni assunti migliore e una maggiore integrazione tra l'area euro e dimensione nazionale. Per l'Unione finanziaria si auspica il completamento dell'Unione bancaria attraverso l'istituzione di un meccanismo di finanziamento per il Fondo di risoluzione unico, l'accordo su un sistema comune di garanzia dei depositi e il varo dell'Unione dei mercati dei capitali. In merito all'Unione di bilancio si prevede la creazione di un nuovo Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche le cui funzioni saranno valutare a livello europeo in maniera trasparente e indipendente la performance dei bilanci rispetto agli obiettivi economici e alle raccomandazioni.

Da ultimo, il 6 dicembre 2017 la Commissione europea ha presentato un pacchetto di documenti che intendono proporre ulteriori tappe verso il completamento dell'UEM e tracciare una *roadmap* da assumere entro il 2019, ma aperta anche a ulteriori sviluppi fino almeno al 2025.

Il "pacchetto" è costituito da tre comunicazioni.

La prima è relativa a "Ulteriori tappe verso il completamento dell'UEM" (COM(2017)821), a "Nuovi strumenti di bilancio per una zona euro stabile nel quadro dell'Unione" (COM(2017)822) e alla nuova figura di "un Ministro europeo dell'economia e delle finanze" (COM(2017)823).

Vi è poi una proposta di direttiva "che stabilisce disposizioni per rafforzare la responsabilità di bilancio e l'orientamento di bilancio a medio termine negli Stati membri", incorporando a tal fine nel diritto dell'Unione le relative disposizioni contenute nel Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria, detto anche Fiscal Compact (COM(2017)824).

Vi sono poi due proposte di regolamento volte a modificare i regolamenti relativi al programma di sostegno alle riforme strutturali e ai fondi strutturali e di investimento (COM(2017)825 e COM(2017)826).

Infine, vi è una proposta di regolamento sull'istituzione del Fondo monetario europeo, che dovrebbe integrare e assorbire il Meccanismo europeo di stabilità (MES) (COM(2017)827).

Le proposte si collocano nel quadro del processo di riflessione sull'architettura della zona euro avviato dalla relazione dei cinque presidenti del giugno 2015, è stato ulteriormente approfondito e aggiornato dal documento di riflessione sull'approfondimento dell'UEM (COM(2017)291) e dal documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE (COM(2017)358), presentati dalla Commissione nel quadro dei seguiti dati al Libro bianco sul futuro dell'Europa (COM(2017)2025).

6. Next generation EU: il nuovo strumento dell'UE per la ripresa

Next Generation EU (NGEU), istituito dal regolamento (UE) 2020/2094, rappresenta il nuovo strumento dell'Unione europea per consentire la ripresa della Unione e fronteggiare gli effetti della pandemia. Per permettere alla Commissione europea di avviare l'assunzione dei prestiti che finanzieranno le erogazioni, è necessario che la decisione (UE, Euratom) 2020/2053 relativa al sistema delle risorse proprie dell'UE 2021-2027 sia approvata da tutti i 27 Stati membri dell'UE, conformemente alle rispettive norme costituzionali. L'Italia ha dato esecuzione alla decisione con l'articolo 21 del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183 recante disposizioni urgenti in materia di termini legislativi.

Il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (Recovery and Resilience Facility) e REACT-EU saranno interamente finanziati da Next Generation EU, mentre gli altri importi saranno complementari a programmi finanziati nell'ambito del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027.

La nuova iniziativa REACT-EU (regolamento (UE) 2020/2221) assegna risorse supplementari, per gli anni 2021-2022, alla politica di coesione, allo scopo di rafforzare l'economia e l'occupazione nelle regioni maggiormente colpite dalla pandemia COVID-19.

Con 672,5 miliardi di euro (360 in prestiti e 312,5 in sovvenzioni), il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (Recovery and Resilience Facility - RRF) rappresenta il più importante strumento previsto nell'ambito di Next Generation EU (quasi il 90% della dotazione totale).

Sulla base di quanto previsto dall'accordo, il Dispositivo sosterrà gli investimenti e le riforme degli Stati membri nell'ambito del Semestre europeo, il quadro per il coordinamento delle politiche economiche e sociali dell'Unione (v. *infra* p. 3), che sarà temporaneamente adattato proprio per rispondere alle esigenze del Dispositivo.

Il 70% delle sovvenzioni (218,7 miliardi di euro) dovrà essere impegnato nel 2021 e nel 2022 secondo criteri di assegnazione predeterminati (popolazione, inverso del PIL pro capite e tasso medio di disoccupazione negli ultimi 5 anni rispetto alla media UE 2015-2019), mentre il 30% nel 2023 tenendo conto del calo del PIL nel 2020 e nel periodo cumulato 2020- 2021 (criterio che sostituirebbe quello della disoccupazione).

L'erogazione dei prestiti, da richiedere entro il 31 agosto 2023, è subordinata alla stipula di un accordo tra lo Stato membro e la Commissione.