



Relazione della Commissione europea sul rispetto da parte dell'Italia delle norme in materia di disavanzi eccessivi

Dossier n° 12 -
6 giugno 2019

Il **5 giugno 2019** la Commissione europea ha pubblicato una **relazione** a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), per esaminare la **conformità dell'Italia nel 2018 al criterio del debito** stabilito dal Trattato (*Vedi infra il paragrafo sulla regola del debito*), tenendo conto del contesto economico e di altri fattori significativi.

Tale relazione costituisce la prima fase della procedura per i disavanzi eccessivi (*Vedi infra il paragrafo sulla procedura per disavanzi eccessivi*), pur **non rappresentandone ancora l'apertura in senso formale**.

Contestualmente, la Commissione europea ha anche pubblicato le **raccomandazioni specifiche per Paese**, le quali, nell'ambito del ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio dell'UE, il cosiddetto Semestre europeo, forniscono un'analisi della situazione economica di ciascuno Stato membro e raccomandano misure che ogni Paese dovrebbe adottare nei successivi dodici mesi. Si ricorda che le raccomandazioni sono redatte dalla Commissione europea una volta terminata la valutazione dei Programmi di riforma e dei Programmi di stabilità o di convergenza degli Stati membri; in seguito sono approvate dal Consiglio europeo di giugno e adottate, infine, dal Consiglio dell'UE in luglio.

Innanzitutto, secondo i dati della Commissione europea (**previsioni economiche di primavera 2019**, che tengono conto del Programma di stabilità 2019 dell'Italia), il **disavanzo** pubblico dell'Italia è **sceso al 2,1% del PIL nel 2018** (dal 2,4% nel 2017), mentre il **debito** è **salito al 132,2% del PIL** (dal 131,4% nel 2017). Inoltre, il **Programma di stabilità 2019** dell'Italia prevede un disavanzo al 2,4% nel 2019 e al 2,1% nel 2020 e un debito al 132,6% nel 2019 e al 131,3% nel 2020. La **Commissione europea** prevede un disavanzo pari al 2,5% nel 2019 e al 3,5% nel 2020 (a politiche invariate, in particolare senza tener conto dell'eventuale applicazione delle clausole di salvaguardia) e anche un **aumento più marcato del debito**, al 133,7% nel 2019 e al 135,2% nel 2020.

Alla luce di tali dati, secondo la Commissione europea, mentre l'Italia **rispetta attualmente il criterio del disavanzo** (ma non per il 2020, a politiche invariate), **non ha, invece, rispettato il parametro di riduzione del debito nel 2018** (registrandosi uno scostamento del 7,6% del PIL) **né lo rispetterebbe**, sulla base sia dei piani del Governo italiano sia delle previsioni della Commissione stessa, nel **2019** (con uno scostamento pari al 5,1% del PIL nelle previsioni del Governo e del 9% nelle previsioni della Commissione) e nel **2020** (con uno scostamento rispettivamente del 4,5% e del 9,2% del PIL) (*Si veda la tabella seguente*).

Disavanzo e debito pubblico (% del PIL)*

		2016	2017	2018	2019		2020	
					Commissione**	Governo***	Commissione**	Governo***
Criterio del disavanzo	Saldo delle amministrazioni pubbliche	-2,5	-2,4	-2,1	-2,5	-2,4	-3,5	-2,1
Criterio del debito	Debito lordo delle amministrazioni pubbliche	131,4	131,4	132,2	133,7	132,6	135,2	131,3
	Scostamento rispetto al parametro per la riduzione del debito	5,8	6,7	7,6	9,0	5,1	9,2	4,5
	Variazione del saldo strutturale	-1,0	-0,4	-0,1	-0,2	-0,1	-1,2	-0,2
	MLSA richiesto	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.

Fonte: Commissione europea

* In percentuale del PIL salvo diversamente specificato: "n.p." significa "non pertinente".

** Previsioni di primavera 2019 della Commissione europea

*** Programma di stabilità 2019 dell'Italia

La Commissione, ha quindi esaminato: 1) la posizione di bilancio a medio termine, compresa la valutazione della conformità con il necessario aggiustamento verso l'obiettivo a medio termine e degli investimenti pubblici; 2) l'evoluzione a medio termine del debito pubblico, compresa la sua sostenibilità; 3) la posizione economica a medio termine, compreso lo stadio di attuazione delle riforme strutturali; 4) altri fattori considerati significativi dalla Commissione e quelli adottati dall'Italia.

Con riferimento alla **posizione di bilancio nel medio termine**, la Commissione rileva la **non conformità** dell'Italia con il **percorso di avvicinamento raccomandato all'obiettivo di bilancio a medio termine** nel 2018, anche tenendo conto del cosiddetto "margine di discrezionalità". Inoltre, per quanto riguarda il **2019**, l'Italia è a **rischio di non conformità con il braccio preventivo** del patto di stabilità e crescita, anche tenendo conto della tolleranza concessa in via preliminare per eventi inconsueti. Secondo le **previsioni di primavera 2019** della Commissione, nell'ipotesi di politiche invariate, l'entità della **deviazione** dal percorso di avvicinamento raccomandato all'obiettivo a medio termine **augmenterà ulteriormente nel 2020**. Per quanto riguarda gli **investimenti pubblici**, la Commissione osserva che, visto che essi sono **ampiamente diminuiti negli anni**, non sembrano essere un fattore attenuante per giustificare la non conformità dell'Italia con il parametro per la riduzione del debito.

In merito all'**evoluzione del debito pubblico a medio termine**, la Commissione evidenzia che l'elevato debito pubblico rappresenta una notevole fonte di vulnerabilità per l'economia italiana, sottolineando come, a suo avviso, le «**misure di recente adozione**, insieme alle **tendenze demografiche avverse**, **invertono parzialmente gli effetti positivi delle passate riforme delle pensioni** e indeboliscono la sostenibilità di bilancio a lungo termine del paese. La sostenibilità di bilancio è stata inoltre ostacolata dall'aumento dei tassi di interesse sui titoli di Stato osservato nel 2018 e nei primi mesi del 2019». In tale ambito, la Commissione evidenzia, inoltre, gli **scarsi risultati** ottenuti finora con le **privatizzazioni** tanto da limitarne fortemente

l'impatto nelle sue previsioni.

Con riferimento alle **riforme strutturali**, nonostante i progressi compiuti in alcuni ambiti di riforma (ad esempio mercato del lavoro e pubblica amministrazione, lotta all'evasione fiscale, risanamento dei bilanci delle banche), ad avviso della Commissione, il retaggio della crisi e le persistenti debolezze strutturali continuano a pesare sul potenziale di crescita dell'Italia, tanto che il **tasso di crescita medio annuo dell'Italia è stato dello 0,1%** nel periodo 2004-2018 **rispetto all'1,5% della zona euro** esclusa l'Italia.

Le **ragioni** di tale *gap* sono, ad avviso della Commissione, ampiamente spiegate da **fattori strutturali che ostacolano un'allocazione efficiente delle risorse** e costituiscono un **freno alla produttività**. La Commissione rileva quindi che la crescita dell'occupazione è stata favorita dalle riforme del mercato del lavoro e dagli incentivi all'assunzione, ma è stata in gran parte determinata da contratti a tempo determinato, mentre persistono **elevati livelli di disoccupazione di lunga durata e giovanile** che gravano sulle future prospettive di crescita economica. Il contesto in cui operano le imprese continua a frenare l'imprenditorialità, anche a causa di **carenze nella pubblica amministrazione e di procedimenti giudiziari civili e penali molto lunghi**.

Dopo avere richiamato l'**adozione dei due decreti-legge destinati a incentivare gli investimenti** (i cosiddetti "Crescita" e "Sblocca cantieri"), la Commissione sottolinea tuttavia come il **bilancio 2019** e il decreto-legge che attua il **nuovo regime di pensionamento anticipato** del gennaio 2019 abbiano «segnato un passo indietro per quanto riguarda alcuni elementi delle passate riforme del sistema pensionistico, **peggiorando la sostenibilità delle finanze pubbliche a medio termine**, e siano destinati a incrementare ulteriormente la spesa pensionistica nel medio termine». In proposito, si osserva in particolare come l'elevata spesa pubblica per le pensioni di vecchiaia imponga un contenimento di altre spese sociali e di altri elementi di spesa a favore della crescita, come l'istruzione e gli investimenti, e limiti i margini disponibili per ridurre la forte pressione fiscale complessiva e l'alto debito pubblico. Inoltre, in un contesto in cui l'Italia è già al di sotto della media dell'UE per quanto riguarda la partecipazione dei lavoratori più anziani (55- 64) al mercato del lavoro, l'ampliamento delle possibilità di pensionamento anticipato potrebbe avere, ad avviso della Commissione, «un impatto negativo sull'offerta di lavoro e in tal modo ostacolare la crescita potenziale e peggiorare la sostenibilità del debito pubblico».

Ad avviso della Commissione, la **strategia dell'Italia per incentivare la crescita continua a fare affidamento soprattutto su trasferimenti sociali** (ad esempio il reddito di cittadinanza) e in **misura minore sulla riduzione degli oneri fiscali e sul rilancio degli investimenti pubblici**.

Peraltro, la Commissione sottolinea che il **programma nazionale di riforma** dell'Italia **affronta soltanto parzialmente le questioni strutturali sollevate dalle raccomandazioni specifiche per paese 2018**. In particolare, secondo la Commissione esso: «i) **non prevede nuove misure** atte a favorire un **alleggerimento della pressione sui fattori produttivi**; il programma nazionale di riforma introduce invece una nuova possibilità di estinguere i debiti fiscali pregressi senza sanzioni per le imprese, misura che potrebbe incidere negativamente sull'adempimento degli obblighi fiscali; ii) **non contiene nuovi impegni di rilievo nel settore della giustizia** ma si limita essenzialmente a confermare i precedenti, quali la riforma del processo civile e penale tuttora in sospenso; iii) **non prevede ulteriori interventi nel settore della concorrenza e nel settore bancario** oltre al proseguimento degli sforzi per sostenere la riduzione dei crediti deteriorati e al completamento delle riforme in corso (ad esempio delle banche di credito cooperativo); iv) si concentra sul completamento dell'attuazione del reddito di cittadinanza e dell'introduzione di un salario minimo, mentre **i riferimenti a misure di promozione della partecipazione delle donne al mercato del lavoro sono limitati** e mancano i dettagli sul modo di incentivare l'istruzione professionale».

La Commissione europea procede, inoltre, all'analisi dei **fattori significativi indicati dal Governo italiano** nella lettera del 31 maggio 2019 e nell'allegato Rapporto (*Vedi infra*). In particolare:

- a. con riferimento al mancato conseguimento per il 2018 dello sforzo di bilancio richiesto, ad avviso della Commissione esso sarebbe «dovuto in gran parte ad una **spesa per interessi superiore al previsto**, verificatasi a seguito dell'**incremento dei differenziali di rendimento** dei titoli di Stato registrato dall'entrata in carica del nuovo governo nel maggio 2018»;
- b. con riferimento all'andamento delle entrate e della spesa pubblica per il 2019 (che registrerebbero, secondo il Governo italiano, risultati migliori delle aspettative), la Commissione rileva che tali previsioni, sebbene appaiano nel complesso **plausibili**, potranno essere **confermate solo nel corso dell'anno**, quando saranno disponibili più dati;
- c. per quanto riguarda l'impegno del Governo italiano a trovare misure di finanziamento alternative per raggiungere l'obiettivo di disavanzo del 2,1% del PIL per il 2020 senza attivare l'aumento dell'IVA, secondo la Commissione **non si forniscono dettagli** relativi a tali misure, ad eccezione di un generico riferimento a una revisione della spesa;
- d. in merito allo scenario macroeconomico sfavorevole, indicato dal Governo italiano come motivo principale del mancato rispetto della regola del debito nel 2018, rafforzato anche da pressioni deflazionistiche e contrazione dell'industria manifatturiera, dovute a fattori esterni, la Commissione osserva che «le scelte politiche possono aver contribuito al rallentamento macroeconomico attraverso un **effetto negativo sulla fiducia** e un **restringimento dei canali del credito**, non da ultimo mediante l'**incremento dei differenziali** di rendimento dei titoli di Stato registrato da maggio 2018».

Alla luce dei richiamati dati e delle considerazioni sopra riportate, **al fine di valutare** se sia **giustificabile l'avvio di una procedura** per i disavanzi eccessivi, la Commissione rileva conclusivamente che «l'analisi contenuta nella relazione comprende la **valutazione di tutti i fattori significativi**, vale a dire:

- i. la non conformità con il percorso di avvicinamento raccomandato all'obiettivo di bilancio a medio termine nel 2018 sulla base dei dati *ex post*, unita a un rischio di deviazione significativa rispetto al requisito del braccio preventivo nel 2019 e a un disavanzo nominale superiore al 3% del PIL nel 2020, secondo le previsioni della Commissione medesima;
- ii. il rallentamento macroeconomico registrato in Italia a partire dalla seconda metà del 2018, che si può ritenere in grado di spiegare solo in parte gli ampi scostamenti dell'Italia rispetto al parametro per la riduzione del debito;
- iii. i progressi limitati compiuti dall'Italia nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche per Paese 2018, compresa la "retromarcia rispetto alle precedenti riforme atte a favorire la crescita, nonché la mancanza di particolari sugli impegni previsti dal Programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia».

La relazione conclude che il **criterio del debito**, come definito nel Trattato e nel regolamento (CE) n. 1467/1997, debba considerarsi come **non rispettato** e che, pertanto, una **procedura per i disavanzi eccessivi basata sul debito sia giustificata**.

Interlocuzione tra la Commissione europea e il Governo italiano precedente all'adozione della Relazione del 5 giugno 2019

Con **lettera del 29 maggio 2019** la Commissione europea aveva annunciato al Governo italiano di **considerare la preparazione di una relazione** a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del TFUE, poiché, sulla base dei dati notificati per il 2018, **l'Italia non avrebbe compiuto sufficienti progressi verso il rispetto del criterio del debito nel 2018**.

La Commissione europea aveva chiesto, inoltre, all'Italia di **rispondere entro il 31 maggio 2019** illustrando, come previsto dal Patto di stabilità e crescita (articolo 2, paragrafo 3, del regolamento (CE) 1467/1997), **i fattori ritenuti significativi** al fine di valutare complessivamente

in termini qualitativi l'eccesso del rapporto debito/PIL rispetto al valore di riferimento.

Il Governo ha **risposto** con **lettera** del **31 maggio 2019**, allegando un **Rapporto** sui fattori rilevanti che influenzano la dinamica del debito pubblico italiano.

Nella **lettera**, il Governo ha illustrato la sua posizione in merito all'andamento del disavanzo e del debito nel 2018, nonché alle relative prospettive per l'anno in corso e ai programmi per il bilancio 2020-2022.

Per quanto concerne l'**aumento** del **disavanzo** e del **debito** nel **2018**, il Governo ha in particolare:

- evidenziato che, sebbene la crescita economica sia stata inferiore alle attese, principalmente a causa di fattori esterni, il 2018 si è chiuso con una **riduzione del disavanzo delle amministrazioni pubbliche** (2,1% del PIL, in discesa dal 2,4% del 2017), mentre il **saldo primario è salito** all'1,6% del PIL dall'1,4% del 2017 e i **pagamenti per interessi**, espressi in rapporto al PIL, sono **diminuiti** di un decimo di punto, raggiungendo il 3,7%;
- **contestato** la stima della Commissione europea sul **saldo strutturale** dell'Italia, in base alla quale sarebbe peggiorato, passando dal -2,1% del PIL nel 2017 al -2,2% del PIL nel 2018; secondo il Governo, invece, il deficit strutturale risulterebbe più contenuto e non sarebbe peggiorato;
- segnalato che l'**aumento del rapporto debito/PIL** è stato in parte dovuto a un aumento della liquidità di tesoreria a fine anno, in previsione di consistenti rimborsi di titoli all'inizio del 2019, e ad altri aggiustamenti in termini di stock/flussi, in particolare il fatto che è stata emessa una quota più elevata di titoli di Stato al di sotto della pari.

Per quanto riguarda le **prospettive per l'anno in corso**, il Governo ha in particolare:

- **contestato le stime della Commissione europea sul saldo strutturale**, che prevedono un peggioramento dello 0,2% e richiedono un miglioramento dello 0,42%, in considerazione anche degli 0,18 punti percentuali di flessibilità concessi, indicando, quindi, un rischio di deviazione significativa. Secondo il Governo, il peggioramento sarebbe solo dello 0,1% e l'Italia non registrerebbe uno scostamento significativo;
- evidenziato che il **disavanzo 2019** sarà **minore** di quanto previsto dalla Commissione europea (2,5% del PIL) poiché l'andamento dell'economia e il gettito fiscale hanno finora superato le previsioni del Programma di stabilità, le entrate non tributarie sembrano destinate a superare le previsioni e l'utilizzo delle nuove politiche di *welfare* è, finora, inferiore alle stime sottostanti alla legge di bilancio 2019.

Per quanto concerne lo **scenario programmatico fino al 2022**, il Governo ha segnalato, in particolare, che intende:

- **ridurre gradualmente il disavanzo nominale** fino all'1,5% del PIL nel 2022, con un miglioramento complessivo del saldo strutturale di quasi 0,8 punti percentuali (per il **2020**, miglioramento di 0,2 punti percentuali nel saldo strutturale di bilancio e riduzione del disavanzo nominale al 2,1% del PIL);
- **evitare**, come chiesto dal Parlamento, gli **aumenti delle imposte indirette** (pari a quasi l'1,3% del PIL), che entrerebbero in vigore nel gennaio 2020, individuando misure alternative mediante un programma complessivo di revisione della spesa corrente comprimibile e delle entrate, anche non tributarie.

Il **Rapporto** specifica ulteriormente i **fattori rilevanti** che influenzano la dinamica del debito pubblico italiano. In particolare il Governo ha segnalato:

- il **contesto macroeconomico sfavorevole**: la **crescita del PIL nominale** nel **2018** è risultata **inferiore alle attese** (1,7% rispetto al 2,9% previsto nel Programma di stabilità 2018), principalmente a causa di **fattori esterni**, quali il rallentamento del commercio globale e il calo degli investimenti a livello mondiale che hanno colpito soprattutto le economie basate sulla manifattura e sulle esportazioni come la Germania e l'Italia. Secondo il Governo, se il PIL reale e il deflatore del PIL fossero cresciuti come previsto, il rapporto

- debito/PIL sarebbe diminuito dell'1,1%;
- **la conformità ex post con il braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita:** secondo il Governo, nel 2018 il saldo strutturale ha registrato un deficit dell'1,4% del PIL, invariato rispetto al 2017, anche se il precedente Governo si era impegnato a migliorarlo di 0,3 punti percentuali. Il mancato miglioramento sarebbe dovuto, in particolare, a una crescita del PIL reale inferiore alle attese e a previsioni di crescita più basse per tutto il periodo 2018-2022. Il Governo sostiene, altresì, di **non aver allentato la politica di bilancio nel 2018**, anche se nella seconda metà dell'anno gli indicatori ciclici sono improvvisamente peggiorati;
 - **l'impegno dell'Italia nel risanamento dei conti pubblici e nella riduzione del rapporto debito/PIL nei prossimi anni:** il Governo ricorda che il Programma di stabilità 2019 ha rivisto al rialzo (dal 2 al 2,4% del PIL) le previsioni di disavanzo per il 2019, a causa del peggioramento delle prospettive economiche, mentre la legge di bilancio 2019 ha ridotto le stime di crescita del PIL reale dall'1% allo 0,2%. Le previsioni del Governo sul disavanzo e sul saldo strutturale per il 2019-2021 risultano migliori di quelle della Commissione europea, in quanto queste ultime non considerano gli effetti delle clausole di salvaguardia (1,3% del PIL), rispetto alle quali il Governo ha assunto l'impegno, come richiesto dal Parlamento, di una loro abrogazione a fronte dell'individuazione di misure alternative volte a garantire risorse equivalenti. Il Governo annuncia, altresì, il suo impegno per la diminuzione del disavanzo al 2,1% del PIL nel 2020, all'1,8% nel 2021 e all'1,5% nel 2022 e per il miglioramento del saldo strutturale di 0,2 punti percentuali nel 2020 e di 0,3 punti nel 2021 e nel 2022, per un calo complessivo di 0,8 punti percentuali;
 - **la quantificazione dell'output gap** (differenza tra PIL reale ed effettivo): secondo il Governo, le previsioni economiche della Commissione europea, che stimano l'output gap dell'Italia tra -0,1 e -0,3% nel 2018-2020, contrastano con la realtà macroeconomica italiana che vede la presenza di un alto tasso di disoccupazione e di un basso tasso di inflazione. A giudizio del Governo, invece, l'output gap dell'Italia sarebbe circa del -2% nel 2019-2022 e, pertanto, l'Italia avrebbe un saldo strutturale pari a -1,6% del PIL, anziché -2,4%, e sarebbe più vicina a soddisfare la regola del debito;
 - **le significative risorse che l'Italia destinerà per l'inclusione sociale e la ripresa degli investimenti pubblici nel 2019-2022:** in particolare, il Governo segnala l'introduzione del reddito di cittadinanza e l'impegno ad aumentare gli investimenti pubblici di 0,6 punti percentuali di PIL entro il 2021 (rispetto al 2018);
 - **la sostenibilità del debito pubblico italiano:** secondo il Governo, le politiche previste dal Programma di stabilità 2019 produrranno una crescita del PIL reale che consentirà al rapporto debito/PIL di diminuire significativamente nel corso dei prossimi anni;
 - **le passività potenziali:** secondo il Governo, le passività potenziali delle amministrazioni pubbliche italiane rimangono basse rispetto ad altri Stati, anche in considerazione delle garanzie pubbliche fornite nel 2017 nell'ambito degli interventi per il settore bancario;
 - **la forte posizione finanziaria complessiva dell'Italia:** il Governo fa riferimento, tra l'altro, alla composizione del debito pubblico, al basso debito del settore privato, alla riduzione dei crediti deteriorati delle banche, all'avanzo delle partite correnti e alla positiva posizione patrimoniale netta sull'estero.

I precedenti

Le relazioni del 2018 a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del TFUE

Nel corso del **2018** la Commissione europea aveva già presentato nei confronti dell'Italia **due relazioni** a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, del TFUE.

La prima **relazione** (**23 maggio 2018**) era stata presentata in considerazione della non conformità *prima facie* dell'Italia con il parametro per la riduzione del debito nel 2016 e nel 2017.

In quel caso la Commissione europea, esaminati tutti i fattori significativi e, in particolare, la conformità dell'Italia al braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita, aveva **concluso** che il **criterio del debito** stabilito dal Trattato e dal regolamento (CE) n. 1467/1997 era da **considerarsi come rispettato** in quella fase.

In seguito, la Commissione europea aveva presentato una seconda **relazione (21 novembre 2018)** per l'inosservanza *prima facie* nel 2017 del parametro di riferimento relativo all'adeguamento del rapporto debito/PIL da parte dell'Italia, poiché che nei piani di bilancio dell'Italia per il 2019 aveva riscontrato **un'inosservanza particolarmente grave** della raccomandazione indirizzata all'Italia dal Consiglio dell'UE il 13 luglio 2018.

Tale inosservanza, a giudizio della Commissione europea, modificava in maniera sostanziale i fattori significativi analizzati nella relazione del 23 maggio 2018, giustificandone quindi un **aggiornamento**.

La Commissione europea, analizzati tutti i fattori significativi, era giunta alla conclusione che **non fosse rispettato il criterio del debito** definito nel Trattato e nel regolamento (CE) n. 1467/1997 e che, pertanto, fosse **giustificato l'avvio di una procedura per disavanzo eccessivo**.

Il 29 novembre 2018 il Comitato economico e finanziario aveva confermato le conclusioni della Commissione europea; il 3 dicembre 2018 anche l'Eurogruppo aveva condiviso la valutazione della Commissione europea, raccomandando all'Italia di adottare le misure necessarie per conformarsi al Patto di stabilità e crescita.

All'esito di un confronto con la Commissione europea, il Governo italiano aveva presentato alcune **modifiche** ai piani di bilancio per il 2019, poi adottate definitivamente dal Parlamento il 30 dicembre 2018. La Commissione europea aveva, quindi, valutato che i **piani di bilancio** dell'Italia per il 2019 non rappresentavano più un caso di inosservanza particolarmente grave dei requisiti del Patto di stabilità e crescita e che, di conseguenza, **non fosse più giustificato** in quella fase **l'avvio di una procedura per disavanzo eccessivo basata sul debito**.

La procedura per disavanzo eccessivo a carico dell'Italia nel periodo 2009-2013

Il 2 dicembre 2009 il Consiglio, con **decisione 2010/286/UE**, aveva stabilito, ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 6, del TFUE, che in Italia esisteva un disavanzo eccessivo e, sulla base di una raccomandazione della Commissione, aveva adottato una raccomandazione al fine di porre termine alla situazione di disavanzo eccessivo entro il 2012.

Il Consiglio osservava che il disavanzo programmato delle pubbliche amministrazioni per il 2009 era pari al 5,3% del PIL e pertanto superava il valore di riferimento del 3% previsto dal Trattato, mentre era previsto un debito pubblico lordo pari al 115,1% del PIL per il 2009, quindi al di sopra del valore di riferimento del 60% del PIL previsto dal Trattato.

Il Consiglio specificava, altresì, di non aver tenuto conto dei fattori significativi nella sua valutazione poiché l'Italia non aveva soddisfatto la duplice condizione a tal fine richiesta e, cioè, che il valore del disavanzo fosse prossimo al valore di riferimento e che comunque lo scostamento avesse una durata temporanea.

In seguito, con decisione **2013/314/UE**, il Consiglio ha stabilito che il disavanzo eccessivo in Italia era stato corretto ed ha pertanto abrogato la suddetta decisione 2010/286/UE, chiudendo in tal modo la procedura.

La regola del debito

Il nuovo quadro di riforma della *governance* economica dell'UE, adottato nel novembre 2011 mediante il c.d. *six pack*, e richiamato nel *Fiscal compact*, rafforza il **controllo della disciplina di bilancio** attraverso l'introduzione di una **regola numerica** che specifica il ritmo di avvicinamento del debito al valore soglia del 60% del PIL.

La regola stabilisce che, per la quota del rapporto debito/PIL in eccesso rispetto al livello del

60%, il **tasso di riduzione** debba essere pari a 1/20 all'anno nella media dei **tre precedenti esercizi** (versione *backward-looking* della regola sul debito).

La regola è considerata soddisfatta, altresì, se la riduzione del differenziale di debito rispetto al 60% si verificherà, in base alle previsioni della Commissione europea, nel periodo di **tre anni successivi** all'ultimo anno per il quale si hanno dati disponibili (versione *forward-looking* della regola sul debito). Va anche verificato se lo scostamento dal *benchmark* di riferimento può essere attribuito agli effetti del ciclo economico.

Solo se nessuna di queste **condizioni** (inclusa la mancata attribuibilità al ciclo) **viene soddisfatta**, la regola del debito è considerata **non rispettata**, portando alla redazione, da parte della Commissione europea, di una relazione ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Qualora il rapporto debito/PIL fosse più alto del *benchmark* anche dopo l'aggiustamento per il ciclo e rimanesse più elevato anche in prospettiva (nei due anni successivi all'anno di riferimento), **la Commissione europea redige una relazione** ex articolo 126 TFUE nella quale, tuttavia, al *benchmark* numerico **si aggiungono valutazioni qualitative** relative a un certo insieme di "**altri fattori rilevanti**", tra cui: la struttura delle scadenze del debito, le garanzie prestate e, in particolare, quelle collegate al settore finanziario, nonché le passività implicite legate all'invecchiamento della popolazione ed al debito privato, nella misura in cui queste possano rappresentare potenziali passività implicite per le amministrazioni pubbliche.

La procedura per i disavanzi eccessivi

La **procedura per disavanzi eccessivi (PDE)** è definita dall'articolo 126 del TFUE e ulteriormente specificata dal regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, che fa parte del Patto di stabilità e crescita (PSC). Il regolamento (UE) n. 473/2013 contiene, inoltre, disposizioni specifiche per gli Stati membri della zona euro soggetti a una procedura per i disavanzi eccessivi.

La PDE sostiene il cosiddetto **braccio correttivo del PSC** dell'UE. I Paesi dell'UE devono dimostrare una solida finanza pubblica e **soddisfare due criteri**:

1. il loro **disavanzo di bilancio non deve superare il 3%** del prodotto interno lordo (**PIL**);
2. il **debito pubblico** (debito del Governo e degli enti pubblici) **non deve superare il 60%** del **PIL**.

Se **uno Stato membro non rispetta i requisiti** previsti da uno o entrambi i criteri menzionati, **la Commissione europea prepara una relazione** (art. 126, par. 3, TFUE).

La relazione tiene conto anche dell'eventuale differenza tra il disavanzo pubblico e la spesa pubblica per gli investimenti e di tutti gli altri **fattori significativi**, compresa la posizione economica e di bilancio a medio termine dello Stato membro. Tiene in debita ed esplicita considerazione anche tutti gli altri fattori che, secondo lo Stato membro interessato, sono significativi per valutare complessivamente l'osservanza dei criteri relativi al disavanzo e al debito e che tale Stato membro ha sottoposto al Consiglio e alla Commissione.

La Commissione europea può, inoltre, preparare una relazione se ritiene che in un determinato Stato membro, malgrado i criteri siano rispettati, sussista il rischio di un disavanzo eccessivo.

Sulla relazione della Commissione europea è chiamato ad esprimersi, entro due settimane, il Comitato economico e finanziario (art. 126, par. 4, TFUE e 3, par. 1, reg. n.1467/1997).

Acquisito il parere del Comitato, la Commissione europea, se ritiene che in uno Stato membro esista o possa determinarsi in futuro un disavanzo eccessivo, trasmette un parere allo Stato membro interessato e ne informa il Consiglio.

Il **Consiglio**, su proposta della Commissione e considerate le osservazioni che lo Stato membro interessato ritenga di formulare, **decide**, dopo una valutazione globale, **se esiste un disavanzo eccessivo** (articolo 126, paragrafo 6, TFUE). In tal caso, **il Consiglio adotta**, su raccomandazione della Commissione europea, **le raccomandazioni** allo Stato membro al fine di far cessare tale situazione entro un determinato periodo (art. 126, paragrafo 7, TFUE). Ai sensi

dell'articolo 3, paragrafo 4, del regolamento (CE) n. 1467/1997, la raccomandazione del Consiglio dispone un **termine massimo di sei mesi** entro il quale lo Stato membro interessato deve darvi seguito effettivo. Se la gravità delle circostanze lo giustifica, il termine **può essere ridotto a tre mesi**. Entro tale termine, lo Stato membro interessato presenta una **relazione** al Consiglio e alla Commissione circa il seguito dato alla raccomandazione.

Ai sensi dell'articolo 9 del regolamento (UE) n. 473/2013, lo Stato membro interessato è chiamato a presentare alla Commissione europea e al Consiglio anche un **programma di partenariato economico** che indichi gli interventi e le riforme strutturali necessari per garantire una correzione effettiva e duratura del disavanzo eccessivo e che sviluppi il programma nazionale di riforma nonché il programma di stabilità, tenendo pienamente conto delle raccomandazioni del Consiglio relative all'attuazione degli orientamenti integrati per le politiche economiche e occupazionali dello Stato membro interessato. Il Consiglio, deliberando su proposta della Commissione europea, adotta un parere sul programma di partenariato economico. Le misure del programma di partenariato economico possono essere incluse nel piano d'azione correttivo di cui all'articolo 8, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 1176/2011.

Ai sensi dell'articolo 10 del regolamento (UE) n. 473/2013, è, altresì, previsto un **monitoraggio più rigoroso** da parte della Commissione europea per gli Stati membri sottoposti a una procedura per disavanzo eccessivo, che si concreta in ulteriori obblighi informativi da parte degli Stati membri su richiesta della Commissione.

Qualora uno Stato membro persista nel disattendere le raccomandazioni del Consiglio, quest'ultimo può decidere di **intimare allo Stato membro di prendere**, entro un termine stabilito, le **misure volte alla riduzione del disavanzo** che il Consiglio ritiene necessarie per correggere la situazione (articolo 126, paragrafo 9, TFUE), chiedendogli, altresì, di presentare relazioni.

Ai sensi dell'articolo 11 del regolamento (UE) 473/2013, se sussiste un rischio di non osservanza del termine per correggere il disavanzo eccessivo, la Commissione europea rivolge una raccomandazione allo Stato membro interessato affinché attui pienamente le misure richieste dal Consiglio. La Commissione presenta la raccomandazione al **Parlamento dello Stato membro interessato**, su richiesta di quest'ultimo.

Se persiste l'inadempimento da parte dello Stato membro, il Consiglio può:

- chiedere che lo Stato membro interessato pubblichi **informazioni supplementari**, che saranno specificate dal Consiglio, prima dell'emissione di obbligazioni o altri titoli;
- **invitare la Banca europea per gli investimenti a riconsiderare la sua politica di prestiti** verso lo Stato membro in questione;
- richiedere che lo Stato membro in questione costituisca un **deposito infruttifero di importo adeguato** presso l'Unione, fino a quando, a parere del Consiglio, il disavanzo eccessivo non sia stato corretto;
- infliggere **ammende** di entità adeguata.

In proposito, l'articolo 5 del regolamento (UE) n. 1173/2011 relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro prevede che l'importo del **deposito infruttifero** sia pari allo **0,2% del PIL**, mentre il successivo articolo 6 prevede che, in caso di persistente inadempimento, il deposito si possa convertire in **un'ammenda** pari allo **0,2% del PIL**. Tali ammende potranno arrivare nei casi più gravi fino allo 0,5% del PIL sulla base di quanto disposto dall'articolo 12 del regolamento n. 1467/1997, come modificato dal regolamento n. 1177/2011.

Si ricorda, inoltre, che sulla base delle modifiche introdotte dal *six pack* nel 2011, le decisioni riguardanti la maggior parte delle sanzioni contemplate dalla PDE sono prese a **maggioranza qualificata inversa**. Ciò significa che un'ammenda si considera approvata a meno che il Consiglio non decida di respingerla a maggioranza qualificata.

Inoltre, i 25 Paesi che hanno firmato il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance*, il cosiddetto *Fiscal compact*, hanno acconsentito ad applicare la votazione a

maggioranza qualificata inversa in una fase iniziale della procedura, ad esempio quando si decide se un Paese dell'UE debba essere sottoposto a una PDE.

Si segnala, infine, che ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 9, del regolamento (UE) n. 1303/2013 sui **fondi strutturali**, la Commissione europea può, inoltre, rivolgere al Consiglio una proposta di **sospendere parzialmente o totalmente** gli **impegni** o i **pagamenti** relativi ai programmi di uno Stato membro se il Consiglio decide, a norma dell'articolo 126, paragrafo 8, o dell'articolo 126, paragrafo 11, TFUE, che lo Stato membro interessato non ha realizzato azioni efficaci per correggere il suo disavanzo eccessivo. La proposta della Commissione europea si ritiene adottata dal Consiglio a meno che esso non decida, tramite un atto di esecuzione, di respingere la proposta a maggioranza qualificata entro un mese della presentazione della proposta della Commissione europea. La sospensione degli impegni si applica agli impegni dai fondi SIE per lo Stato membro interessato a partire dal 1^o gennaio dell'anno successivo alla decisione di sospensione.