

DOMANDE E RISPOSTE SULLE POSSIBILI SANZIONI ALL'ITALIA DALLA UE

(A cura dell'avv. Piero Cecchinato - Consulente legale di Confapi Padova)

Perché l'Italia deve sottostare a certe condizioni di bilancio?

L'Italia fa parte dell'Unione economica e monetaria dell'euro, sancita dal **Trattato di Maastricht** (denominato Trattato sull'Unione europea) del 1992. Sin da allora, gli Stati membri sono tenuti al rispetto di due regole di bilancio: un rapporto indebitamento netto (deficit)/PIL inferiore al 3 per cento e un rapporto debito/PIL inferiore al 60 per cento, o comunque tendente a questo valore.

Nel 1997 gli Stati membri hanno dato attuazione al Trattato di Maastricht stipulando un accordo denominato **Patto di stabilità e crescita** (PSC). Con questo nuovo trattato si sono stabilite determinate procedure di controllo delle rispettive politiche di bilancio, al fine di assicurare il rispetto reciproco dei requisiti di adesione all'Unione economica e monetaria.

Nonostante tali accordi, la **crisi finanziaria del 2008** e quella successiva dei debiti sovrani hanno messo in luce il forte legame che intercorre tra bolle nel mercato creditizio, saldo delle partite correnti e deterioramento delle finanze pubbliche e, al contempo, l'inadeguatezza degli originari parametri di Maastricht che necessitavano evidentemente di una più precisa attuazione.

Per questo l'Ue ha adottato delle riforme che sono andate ad integrare gli originari parametri di Maastricht e il PSC: nel 2011 (con il c.d. pacchetto di regolamenti definito "**Six Pack**") e poi nel 2012 (con il pacchetto c.d. "**Two Pack**" e il "**Fiscal Compact**"), l'Unione ha stabilito con maggiore dettaglio il modo con cui le norme previste dal Trattato di Maastricht e dal PSC debbano essere attuate.

In particolare, si è stabilito:

- l'obbligo per gli Stati membri di convergere verso l'obiettivo del **pareggio di bilancio** con un miglioramento annuale dei saldi strutturali pari ad almeno lo 0,5%;
- l'obbligo per i Paesi il cui debito supera il 60% del PIL di adottare misure per ridurlo ad un ritmo soddisfacente, nella **misura di almeno 1/20 della eccedenza** rispetto alla soglia del 60%;
- un **semi-automatismo delle procedure per l'irrogazione delle sanzioni** per i Paesi che violano le regole del Patto. Le sanzioni sono infatti raccomandate dalla Commissione e si considerano approvate dal Consiglio, a meno che esso non la respinga con voto a maggioranza qualificata ("**maggioranza inversa**", ossia necessaria per respingere la sanzione e non per approvarla) degli Stati dell'area euro (senza tener conto del voto dello Stato interessato).

In generale, per tutti i Paesi è stato richiesto un più elevato aggiustamento **nelle fasi positive del ciclo economico** in modo da avere maggiore flessibilità in quelle negative.

Confapi Padova

Associazione Piccole e Medie Industrie della Provincia di Padova

Viale dell'Industria 23 – 35129 PADOVA C.F.: 92112920282

Tel. 049 8072273 – info@confapi.padova.it - confapipadova@legalmail.it

www.confapi.padova.it

Per gli Stati membri dell'area dell'euro il saldo strutturale di bilancio (al netto delle misure una tantum e degli effetti negativi della componente ciclica) deve oggi assestarsi entro un **intervallo di deficit compreso tra -1 per cento del PIL e zero**, o il surplus.

I Paesi dell'area dell'euro **firmatari del Fiscal Compact** come l'Italia, si sono in particolare impegnati al contenimento di tale saldo strutturale **al di sopra di -0,5 per cento** del PIL, a meno che il rapporto debito/PIL non sia al di sotto del 60 per cento e ci siano bassi rischi per la sostenibilità delle finanze pubbliche.

Perché tutte queste regole europee?

Tali parametri comuni trovano giustificazione nel fatto che in un'unione monetaria gli squilibri macroeconomici di un Paese rischiano di **riverberarsi anche sugli altri**.

Proprio la crisi finanziaria del 2008 ha messo in luce il forte legame che intercorre tra le finanze pubbliche dei singoli Paesi e lo stato dell'economia dell'Ue nel suo complesso.

Già gli anni successivi alla creazione dell'euro avevano visto una squilibrata e disomogenea allocazione delle risorse economiche all'interno dell'Unione europea, con conseguente accentuazione degli squilibri macroeconomici e persistenti divergenze a livello di competitività.

Le regole europee sono ispirate al principio guida delle **finanze pubbliche sane** e stabili indicato dall'articolo 119, par. 3, del TFUE: nel **breve periodo**, finanze pubbliche stabili richiedono la capacità delle amministrazioni pubbliche di far fronte ai propri impegni finanziari; nel **lungo periodo**, finanze pubbliche sostenibili richiedono il rispetto del vincolo di bilancio intertemporale, cioè della condizione che il valore attuale delle passività non sia maggiore del valore attuale delle attività. Una politica di bilancio che diverga da questi principi può infatti rendere il contesto macroeconomico di un paese instabile, può influire negativamente sulle prospettive di crescita economica e sull'inflazione del paese stesso e dell'intera Unione.

Il mantenimento di una politica di bilancio responsabile viene considerata tanto più importante in un'Unione monetaria, quale l'area dell'euro, per due ragioni: primo, perché in un'unione monetaria i segnali di mercato derivanti dall'andamento del tasso di cambio e dai tassi di interesse sui titoli del debito pubblico sono meno evidenti e, quindi, i responsabili della politica di bilancio di un paese potrebbero essere indotti a realizzare deficit di bilancio più elevati di quelli sostenibili per quel Paese; secondo, gli interessi di breve periodo di un certo Paese potrebbero divergere dall'interesse comune dell'Unione monetaria, pertanto le politiche nazionali potrebbero riflettere dinamiche, a volte di breve periodo, non compatibili con la condivisione della moneta.

Per chi non rispetta le regole le sanzioni arrivano subito?

Prima di irrogare le sanzioni il Consiglio (l'organo legislativo e di indirizzo composto dai singoli Governi dei Paesi membri), su proposta della Commissione, può adottare una **raccomandazione** per

Confapi Padova

Associazione Piccole e Medie Industrie della Provincia di Padova

Viale dell'Industria 23 – 35129 PADOVA C.F.: 92112920282

Tel. 049 8072273 – info@confapi.padova.it - confapipadova@legalmail.it

www.confapi.padova.it

constatare l'esistenza di uno **squilibrio eccessivo**, invitando lo Stato in questione ad adottare misure correttive e a presentare uno specifico **piano d'azione correttivo**.

Il Consiglio valuta il piano proposto e, qualora lo consideri **soddisfacente**, lo approva stabilendo un **calendario per la relativa sorveglianza**.

Ove le misure adottate o previste nel piano d'azione correttivo o il calendario per la loro esecuzione siano invece ritenuti **insufficienti**, il Consiglio chiede allo Stato interessato di presentare un **nuovo piano correttivo**, esaminandolo secondo la stessa procedura.

Sulla base di una relazione della Commissione, il Consiglio valuta alla fine se lo Stato interessato abbia adottato le misure raccomandate.

Quando verrebbero irrogate le sanzioni?

Il regolamento (UE) n. 1174/2011 stabilisce un sistema di **sanzioni** applicabile agli Stati che non abbiano adottato le misure correttive previste e la cui ripetuta inadempienza sia stata accertata formalmente dal Consiglio.

Una prima misura sanzionatoria è la costituzione di un **deposito fruttifero** a garanzia a carico dello Stato inadempiente.

Inoltre, il Consiglio, su raccomandazione della Commissione, può adottare dirette **sanzioni economiche annuali** se:

- il Consiglio abbia adottato **due raccomandazioni successive** nell'ambito della medesima procedura per squilibri eccessivi nelle quali ha giudicato insufficiente il piano d'azione correttivo presentato dallo Stato interessato, o
- il Consiglio abbia adottato **due decisioni successive** nell'ambito della medesima procedura nelle quali abbia constatato l'inosservanza delle proprie raccomandazioni relative a misure correttive.

In tali casi, la sanzione è irrogata mediante **conversione del deposito fruttifero** in un'ammenda annuale.

Le decisioni relative alla costituzione del deposito o all'irrogazione delle sanzioni vengono adottate dal Consiglio secondo le regole della **maggioranza inversa** (ossia, come visto sopra, è necessaria una maggioranza per respingere la proposta sanzionatoria della Commissione, che altrimenti, nel silenzio, si considererà adottata, il che rende molto più agevole l'adozione della decisione sanzionatoria).

L'ammontare del deposito fruttifero o dell'ammenda annuale è pari allo **0,2% del PIL** realizzato nell'anno precedente dallo Stato interessato (nel caso dell'Italia, sul PIL 2017, si tratterebbe di circa 4 miliardi di euro).

Se lo Stato membro continua a non realizzare la correzione, la sanzione può quindi essere incrementata di anno in anno per includere una componente variabile legata agli esercizi nei quali il Paese continua ad essere al di sopra dei parametri di riferimento.

Confapi Padova

Associazione Piccole e Medie Industrie della Provincia di Padova

L'Italia è già stata oggetto di procedure di infrazione?

Una procedura per disavanzi eccessivi nei confronti dell'Italia è stata avviata nel 2009. Dopo un picco del 5,5% del PIL nel 2009, il disavanzo pubblico dell'Italia è stato progressivamente ridotto fino ad arrivare al 3,0% del PIL nel 2012, cioè entro il termine fissato dal Consiglio. Tale procedura si è poi chiusa nel 2013, grazie al programma di stabilità 2013-2017 adottato dal Governo italiano e approvato dal Parlamento italiano il 7 maggio 2013, che riportò il disavanzo al di sotto dei parametri previsti.

Altri Paesi sono stati destinatari di procedure di infrazione?

Nel 2009 l'Unione europea ha avviato una procedura per deficit eccessivo nei confronti di nove paesi tra cui l'Italia e la Germania. Gli altri paesi interessati dal provvedimento sono stati Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Olanda, Portogallo, Slovenia e Slovacchia.

Al maggio 2013 procedure per disavanzi eccessivi erano in essere nei confronti di ben 20 Stati membri dell'UE, cioè tutti meno Bulgaria, Germania, Estonia, Lussemburgo, Malta, Finlandia e Svezia.

Nello stesso 2013 la Commissione ha proposto di chiudere la procedura per l'Italia, la Lettonia, Ungheria, la Lituania e la Romania, ma al tempo stesso ha proposto di aprire una nuova procedura per i disavanzi eccessivi nei confronti di Malta.

Oggi nel mirino non c'è solo l'Italia. Per Ungheria e Romania si va verso una nuova raccomandazione per ridurre il deficit e sotto la lente della Commissione vi stanno anche Belgio, Francia, Portogallo, Slovenia e Spagna.

Per **Ungheria e Romania**, in particolare, si potrebbero prospettare nuove raccomandazioni per non aver attuato misure sufficienti a contrastare lo sfioramento degli obiettivi sul **deficit**. Il disavanzo di Budapest è passato dall'1,6% del deficit nel 2016 al -2,4% nel 2018 e «la Commissione propone ora una raccomandazione per un aggiustamento strutturale annuo pari ad almeno l'1% del Pil nel 2019». Nel caso della Romania, il disavanzo era lo 0,5% nel 2015, il 2,9% nel 2016, sarà il 3,3% nel 2018, il 3,4% nel 2019 e addirittura il 4,7% nel 2020. Di qui la raccomandazione di un aggiustamento di almeno l'1% per il prossimo anno. La Romania è il Paese con il disavanzo più grande di tutta l'Europa.

È vero che Francia e Germania sono state “graziate” dall’Ue?

È vero, è successo nel 2003, ma vanno fatti dei chiarimenti. La Commissione nel 2003 aprì procedure di infrazione verso Francia e Germania per sfioramento del deficit, ma il Consiglio dei ministri economici dell'Unione (il c.d. **Ecofin**, che è una diramazione del Consiglio in ambito economico) ha indotto il Consiglio a sospendere la procedura verso i due Paesi (al tempo non vi era ancora la regola della “maggioranza inversa”). In sostanza, Francia e Germania sono state “graziate” dagli altri Paesi membri, Italia compresa (Tremonti votò per la sospensione, mentre i contrari furono Olanda, Austria, Finlandia e Spagna).

Confapi Padova

Associazione Piccole e Medie Industrie della Provincia di Padova

Perché si dice che la situazione italiana è senza precedenti?

Perché mai nessun Paese ha deciso di violare deliberatamente le regole del PSC. La lettera del Ministro Tria del 22 ottobre 2018 alla Commissione UE, invece, premette che il Governo è cosciente della violazione, ma nonostante questo ritiene di dover procedere sulla strada intrapresa. Per questo si dice che le sanzioni da parte dell'Ue diventano, in assenza di volontà di dialogo e compromesso, un atto dovuto. Con la particolarità che in questo momento l'Italia non ha alleati nell'Unione che possano appoggiare una violazione delle regole di bilancio. Molti Paesi hanno fatto grandi sacrifici (ad esempio Irlanda, Grecia, Spagna, Portogallo, Belgio) e non hanno alcun motivo di fare un'eccezione per l'Italia.

A chi spetta la decisione finale?

Non alla Commissione europea (che nell'Ue si comporta da amministratrice di condominio e guardiana dei Trattati), ma ai Paesi membri della Ue, ai quali soltanto spetta se confermare o respingere la proposta di sanzioni che arriverà dalla Commissione.

Confapi Padova

Associazione Piccole e Medie Industrie della Provincia di Padova

Viale dell'Industria 23 – 35129 PADOVA C.F.: 92112920282
Tel. 049 8072273 – info@confapi.padova.it - confapipadova@legalmail.it

www.confapi.padova.it