



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, **XXX**
[...] (2017) **XXX** draft

ANNEX 12

ALLEGATO

Allegato paese

ITALIA

(Il testo in lingua inglese è il solo facente fede)

della

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

**presentata ai sensi dell'articolo 8 del trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla
governance nell'Unione economica e monetaria**

ITALIA

Il 14 settembre 2012 l'Italia ha depositato presso il Segretariato generale del Consiglio dell'Unione europea gli strumenti di ratifica del trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (TSCG).

Le disposizioni nazionali prese in considerazione nella valutazione sono essenzialmente quelle previste:

- dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che modifica la Costituzione,
- dalla legge 24 dicembre 2012, n. 243 (disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, come modificato dalla legge 12 agosto 2016, n. 164 (legge n. 243/2012).

1. Status giuridico delle disposizioni

La legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (la legge costituzionale del 2012) ha introdotto nella carta costituzionale il principio dell'equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito pubblico per le pubbliche amministrazioni (articolo 97), nonché il principio dell'equilibrio strutturale del bilancio per lo Stato (articolo 81) e il principio dell'equilibrio del bilancio per gli enti locali e le Regioni (articolo 119). La legge costituzionale del 2012 ha previsto altresì l'adozione di una legge intesa a precisare tali disposizioni, approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera (l'astensione vale come voto contrario). Detta legge, ossia la legge n. 243/2012, sancisce il principio del pareggio strutturale di bilancio per le pubbliche amministrazioni e il meccanismo di correzione in caso di scostamenti significativi osservati e istituisce l'organismo di monitoraggio: l'Ufficio parlamentare di bilancio. Pertanto, le disposizioni in materia hanno rango costituzionale e sono precisate in una legge avente forza superiore a quella di una legge di bilancio ordinaria.

Per questi motivi, le disposizioni adottate dall'Italia rispondono al criterio di essere “di natura vincolante e permanente, preferibilmente costituzionale, o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio”.

2. Regola del pareggio di bilancio

Formulazione: la regola del pareggio di bilancio è attuata mediante la Costituzione e mediante la legge n. 243/2012, ossia una legge di status superiore a quello di una legge ordinaria.

L'articolo 97 della Costituzione sancisce il seguente ampio principio: le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. L'articolo 81 della Costituzione stabilisce che lo Stato assicuri l'equilibrio del proprio bilancio corretto per il ciclo (“*tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico*”). L'articolo 119 della Costituzione stabilisce che gli enti locali e le Regioni assicurino l'equilibrio in termini nominali e concorrano ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione queste disposizioni costituzionali sono state esplicitate nella legge n. 243/2012. L'articolo 3, primo comma, di detta legge richiama il

principio costituzionale sancito dall'articolo 97 della Costituzione e prevede che: *“Le amministrazioni pubbliche concorrono ad assicurare l'equilibrio dei bilanci ai sensi dell'articolo 97, primo comma, della Costituzione”*. L'articolo 3, secondo comma, precisa che l'equilibrio dei bilanci corrisponde all'obiettivo di medio termine. La legge definisce tale obiettivo in riferimento all'ordinamento dell'Unione europea.

Le autorità italiane hanno inoltre confermato alla Commissione che le disposizioni derivate dal TSCG producono altresì effetti diretti nell'ordinamento nazionale. Dato che i limiti inferiori del saldo strutturale sono espressamente definiti nell'articolo 3, primo comma, lettera b), del TSCG, la loro effettiva incorporazione nell'ordinamento nazionale è assicurata senza bisogno di ulteriori precisazioni nelle disposizioni nazionali. La legge n. 243/2012 stabilisce inoltre che il saldo strutturale è *“definito in conformità all'ordinamento dell'Unione europea”*.

L'articolo 3, terzo comma, della legge n. 243/2012 reca disposizioni che incorporano l'obiettivo di medio termine nella pianificazione di bilancio. Esso prevede che i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio stabiliscano obiettivi di bilancio tali da assicurare il conseguimento dell'obiettivo di medio termine ovvero il rispetto del percorso di avvicinamento a tale obiettivo. Gli articoli 14 e 15 della legge n. 243/2012 creano inoltre un collegamento fra gli obiettivi indicati dai documenti di programmazione economica e finanziaria e la legge di bilancio annuale dello Stato. Nello specifico, ai sensi dell'articolo 14, primo comma, l'equilibrio del bilancio dello Stato corrisponde ad un valore del saldo netto da finanziare o da impiegare coerente con gli obiettivi programmatici. Inoltre, l'articolo 9 specifica le condizioni di equilibrio dei bilanci degli enti locali e delle Regioni sia nella fase di previsione che di rendiconto, in linea con il principio delineato nella Costituzione.

Convergenza verso l'OMT: come indicato, ai sensi dell'articolo 3, terzo comma, della legge n. 243/2012, i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio stabiliscono obiettivi di bilancio tali da assicurare almeno il conseguimento dell'obiettivo di medio termine ovvero il rispetto del percorso di avvicinamento a tale obiettivo, al fine di garantire la coerenza con il TSCG per quanto attiene ai requisiti relativi alla convergenza verso gli obiettivi di medio termine.

Clausole di salvaguardia: Replicando le disposizioni del TSCG, l'articolo 6 della legge n. 243/2012 stabilisce che scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico sono consentiti esclusivamente in caso di eventi eccezionali. La definizione di eventi eccezionali non contiene il requisito per cui lo scostamento temporaneo è consentito solamente finché non pregiudica la sostenibilità di bilancio a medio termine. Allo stesso tempo l'articolo 6 stabilisce la nozione di “eventi eccezionali” in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea e del TSCG, il che costituisce una salvaguardia da interpretazioni abusive. Lo scostamento temporaneo in caso di eventi eccezionali esige la consultazione preventiva della Commissione e la successiva richiesta di autorizzazione presentata alle Camere che indichi la misura e la durata dello scostamento, stabilisca le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello stesso e definisca il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico. La legge impone che la durata dello scostamento sia commisurata alla gravità dell'evento scatenante. La richiesta di autorizzazione allo scostamento deve essere approvata da entrambe le Camere a maggioranza assoluta.

L'articolo 3, quarto comma, della legge n. 243/2012 stabilisce che gli obiettivi di bilancio possono, in conformità all'ordinamento dell'Unione europea, tenere conto dei riflessi finanziari delle riforme strutturali con un impatto positivo significativo sulla sostenibilità delle finanze pubbliche. Tale disposizione è analoga alla “clausola delle riforme strutturali” di cui

all'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1466/97. Anche se la formulazione dell'articolo 3, quarto comma, appare più aperta, in quanto non contiene alcuni dei requisiti di cui al suddetto regolamento, quali l'esigenza di mantenere un opportuno margine di sicurezza rispetto al valore di riferimento del disavanzo, il requisito di conformità all'ordinamento dell'Unione europea che l'articolo contiene impedisce un'interpretazione troppo permissiva di tale disposizione.

Nel complesso la regola del pareggio di bilancio è conforme a quanto disposto dal TSCG. Anche se l'obiettivo di medio termine è definito in riferimento all'ordinamento dell'UE che non copre il limite dello 0,5% introdotto dal TSCG, dato che quest'ultimo produce effetti diretti nell'ordinamento italiano, la formulazione della regola del pareggio di bilancio può essere considerata in linea con il TSCG. Questo ragionamento è stato trasmesso dalle autorità alla Commissione. Il requisito della conformità all'ordinamento dell'UE per quanto riguarda la clausola di salvaguardia tutela da un uso abusivo della disposizione che consenta uno scostamento temporaneo in caso di riforme strutturali

3. Il meccanismo di correzione

Le disposizioni connesse al meccanismo di correzione sono per la maggior parte contenute nell'articolo 8 della legge n. 243/2012, integrato dalle disposizioni sull'UPB, ossia l'organismo italiano di monitoraggio.

Attivazione: a norma dell'articolo 8, primo comma, della legge n. 243/2012, il meccanismo di correzione è attivato a posteriori in caso di significativo scostamento negativo del saldo strutturale dagli obiettivi programmatici, come stabilito nei documenti di programmazione a norma dell'articolo 3, terzo comma. La definizione di scostamento significativo è analoga alla nozione sancita dal quadro dell'Unione in materia di sorveglianza delle finanze pubbliche, e prevede un esame con riferimento al risultato dell'esercizio precedente ovvero, in termini cumulati, ai risultati dei due esercizi precedenti. Come chiarito dalle autorità italiane, l'articolo 8, primo comma, richiede l'attivazione automatica del meccanismo di correzione nel caso sia identificato uno scostamento significativo a livello dell'Unione, in linea con quanto disposto dall'articolo 6, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97. Il governo inoltre monitora anche la conformità durante l'esecuzione del bilancio e riferisce al Parlamento in caso di rischi di scostamento (articolo 7 della legge n. 243/2012). Infine l'UPB valuta la necessità di attivazione (articolo 18, primo comma, della legge n. 243/2012), sebbene il suo parere non sia vincolante per il governo.

Oggetto della correzione: in caso di attivazione del meccanismo di correzione, il governo deve evidenziare l'entità e le cause dello scostamento e indicare contestualmente misure tali da assicurare, almeno a decorrere dall'esercizio finanziario successivo a quello in cui è stato accertato lo scostamento, il conseguimento dell'obiettivo programmatico strutturale (articolo 8, primo comma, della legge n. 243/2012). I documenti di programmazione finanziaria e di bilancio indicano la misura e l'articolazione temporale delle correzioni a carico dei singoli sottosettori, anche tenendo conto del rispettivo concorso allo scostamento (articolo 8, secondo comma).

La legge n. 243/2012 (articolo 8, primo comma) prescrive come principale requisito che le misure correttive debbano garantire il conseguimento dell'obiettivo programmatico strutturale almeno a decorrere dall'esercizio finanziario successivo a quello in cui è stato accertato lo scostamento, il che equivale a prescrivere il ritorno all'obiettivo programmatico strutturale al più tardi due anni dopo il verificarsi dello scostamento significativo, una regola correttiva

coerente con la prescrizione del TSCG di attuare le correzioni “in un periodo di tempo definito” e con i principi comuni (principio n. 4).

Sebbene una possibile interpretazione dell’articolo 8, primo comma, della legge n. 243/2012, sia che questo impone a carico del governo unicamente l’obbligo di indicare misure che vadano nella direzione di una correzione, senza garantire la correzione integrale, le autorità italiane hanno conformato formalmente che, di norma, l’articolo 8, primo comma, impone l’obbligo di presentare misure che garantiscano un pieno ritorno all’obiettivo strutturale programmatico a decorrere dall’anno successivo a quello in cui è stato accertato lo scostamento¹.

Inoltre, mentre la legge n. 243/2012 non esclude la possibilità di revisione degli obiettivi strutturali programmatici, introducendo così il rischio di ritardare il conseguimento degli obiettivi, le autorità italiane hanno altresì confermato formalmente che il piano correttivo deve sempre essere coerente con le raccomandazioni a livello dell’Unione ai sensi dell’articolo 6, paragrafo 2, commi secondo, quarto e quinto, del regolamento (CE) n. 1466/97². Tale impegno configura una salvaguardia in linea con il principio di conformità al quadro dell’Unione in materia di sorveglianza delle finanze pubbliche (principio n. 2).

Infine l’UPB ha il mandato di valutare l’utilizzo del meccanismo correttivo (articolo 18, primo comma, della legge n. 243/2012).

Nel complesso: alla luce dei chiarimenti comunicati dalle autorità italiane, il meccanismo di correzione è conforme a quanto previsto dal TSCG e ai principi comuni. Il meccanismo di correzione è attivato automaticamente una volta identificato uno scostamento significativo a livello nazionale o dell’Unione. La norma che impone la correzione degli scostamenti entro due anni dal loro verificarsi è in linea con quanto previsto dal TSCG e con i principi comuni, alla luce dei chiarimenti comunicati dalle autorità italiane relativamente al funzionamento di tale norma correttiva.

4. L’organismo di monitoraggio

L’organismo italiano di monitoraggio è l’UPB.

Istituzione e regime statutario: l’articolo 5, primo comma, lettera f), della legge costituzionale n. 1 del 2012 prevede: “*l’istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell’osservanza delle regole di bilancio*”. In esecuzione di tale obbligo, la legge n. 243/2012 all’articolo 16 istituisce l’UPB come “*organismo indipendente per l’analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e per la valutazione dell’osservanza delle regole di bilancio*”. L’UPB è costituito da un consiglio di tre membri, di cui uno con funzioni di presidente. Il consiglio è assistito da apposito personale di supporto diretto da un direttore generale.

Mandato: la legge n. 243/2012 (articolo 18, primo e secondo comma) assegna all’UPB una serie di funzioni definite a grandi linee in materia di analisi economica e finanziaria. Tra l’altro l’UPB effettua analisi, verifiche e valutazioni in merito all’osservanza delle regole di bilancio, all’attivazione e all’utilizzo del meccanismo correttivo e agli scostamenti dagli obiettivi derivanti dal verificarsi degli eventi eccezionali di cui alla medesima legge. Quest’ultima prevede che il programma delle attività dell’UPB debba in ogni caso prevedere lo svolgimento delle funzioni attribuite all’Ufficio in coerenza con l’ordinamento dell’UE.

¹ Lettera delle autorità italiane datata 1° settembre 2016.

² Lettera delle autorità italiane datata 1° settembre 2016.

Principio di “conformità o spiegazione”: La legge n. 243/2012, all’articolo 18, terzo comma, stabilisce che qualora, nell’esercizio delle funzioni conferite dall’articolo 18, primo comma, *“l’Ufficio esprima valutazioni significativamente divergenti rispetto a quelle del Governo, su richiesta di almeno un terzo dei componenti di una Commissione parlamentare competente in materia di finanza pubblica, quest’ultimo illustra i motivi per i quali ritiene di confermare le proprie valutazioni ovvero ritiene di conformarle a quelle dell’Ufficio.”* Pertanto l’applicazione del principio di conformità o spiegazione è subordinata al rispetto di un intervento procedurale da parte dei componenti delle Camere. Le autorità italiane si sono tuttavia impegnate a rispondere pubblicamente in caso di significative differenze nelle valutazioni rispetto a quelle dell’UPB³.

Assenza di ingerenze e capacità di comunicare: a norma della legge n. 243/2012 (articolo 16, secondo comma) l’UPB opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione. L’articolo 18, quarto comma, dispone che le valutazioni effettuate dall’UPB nell’esercizio delle funzioni siano pubblicate nel sito internet istituzionale dell’Ufficio⁴. Ai sensi dell’articolo 18, secondo comma, il presidente dell’UPB svolge audizioni presso le commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica.

Procedura di nomina: la legge n. 243/2012 (articolo 16, secondo comma) dispone che i *“membri del Consiglio sono scelti tra persone di riconosciuta indipendenza e comprovata competenza ed esperienza in materia di economia e di finanza pubblica a livello nazionale e internazionale”*. I membri del consiglio, che sono nominati con decreto adottato d’intesa dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, sono scelti in un elenco di dieci persone indicate dalle commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica. I membri del consiglio sono nominati per sei anni e non possono essere confermati. Per gravi violazioni dei doveri d’ufficio, i membri del consiglio possono essere revocati dall’incarico con decreto adottato d’intesa dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, su proposta delle commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica, adottata a maggioranza dei due terzi dei relativi componenti.

Risorse e accesso alle informazioni: la legge n. 243/2012 (articolo 19) autorizza una spesa di 3 milioni di euro l’anno in favore di ciascuna Camera da destinare alle spese necessarie al funzionamento dell’UPB. La dotazione finanziaria assegnata dalla legge può essere rideterminata esclusivamente con la legge di bilancio e deve risultare in ogni caso sufficiente ad assicurare l’efficace esercizio delle funzioni dell’UPB. Entro i limiti del proprio bilancio, l’UPB gestisce in autonomia le spese necessarie al funzionamento. Il personale è inizialmente limitato a 30 per raggiungere in ultimo 40 unità. A norma della legge n. 243/2012 (articolo 17, primo comma), l’UPB seleziona il proprio personale in piena autonomia, unicamente sulla base di criteri di merito e di competenza, con esclusivo riferimento alle esigenze funzionali.

A norma della legge n. 243/2012 (articolo 18, sesto comma), tutte le amministrazioni pubbliche, gli enti di diritto pubblico e gli enti partecipati da soggetti pubblici assicurano all’UPB l’accesso a tutte le banche di dati in materia di economia o di finanza pubblica per lo svolgimento dei compiti istituzionali. Per l’accesso ai dati raccolti a fini statistici, l’UPB è trattato come le istituzioni e gli uffici del sistema statistico nazionale.

Nel complesso, l’istituzione dell’organismo italiano di monitoraggio è conforme a quanto previsto dal TSCG e ai principi comuni alla luce dell’impegno formale delle autorità italiane di applicare il principio di conformità o spiegazione in linea con i principi comuni. L’UPB è

³ Lettera delle autorità italiane datata 1° settembre 2016.

⁴ <http://www.upbilancio.it>.

stato istituito per legge e il suo mandato comprende le funzioni prescritte dal TSCG e dai principi comuni. Il quadro normativo include salvaguardie adeguate per l'autonomia funzionale. Il principio di conformità o spiegazione sancito dalla legge è subordinato a una fase procedurale che deve essere attuata dal Parlamento. Le autorità italiane si sono tuttavia impegnate a rispondere pubblicamente in caso di significative differenze nelle valutazioni rispetto a quelle dell'UPB. Sono in vigore adeguate disposizioni in materia di dotazione dell'UPB in termini di risorse e accesso alle informazioni.

5. Conclusione

Le disposizioni nazionali adottate dall'Italia sono conformi ai requisiti di cui all'articolo 3, paragrafo 2, del TSCG e ai principi comuni alla luce dei chiarimenti forniti dalle autorità in merito alla sostanza del meccanismo di correzione e all'impegno formale assunto dalle autorità nazionali di applicare il principio di conformità o spiegazione, in linea con i principi comuni.