Fiscal Compact

“Fiscal Compact” è la denominazione con cui è noto il “Trattato sulla Stabilità, sul Coordinamento e sulla Governance nell’Unione Economica e Monetaria” (TSCG). Il termine “Fiscal Compact” – proposto dal Presidente della Banca Centrale Europea (BCE), Mario Draghi – è più propriamente da riferire alle disposizioni contenute nel Titolo III del TSCG, sul “Patto di bilancio” (si veda oltre).

Il TSCG è stato firmato a Bruxelles il 2 marzo 2012 ed è entrato in vigore il 1° gennaio 2013. Si tratta di un trattato di diritto internazionale, frutto di un accordo intergovernativo definito al di fuori del quadro giuridico dell’Unione Europea (UE), anche se per la propria applicazione fa ampio riferimento alle istituzioni e alle normative dell’Unione.

Origini e obiettivi

Il TSCG nasce come una delle risposte dei Paesi dell’UE, e in particolare di quelli dell’Eurozona, alla crisi economica e finanziaria che – partita nel 2008 dagli Stati Uniti – colpisce l’Europa, dove assume la forma anche di crisi del debito sovrano. Il nuovo Trattato raccoglie e coordina norme e vincoli introdotti in precedenza per rafforzare stabilità e sostenibilità delle finanze pubbliche degli Stati membri, anzitutto dell’area euro.

Con il Trattato di Maastricht e l’introduzione dell’euro, l’Unione Economica e Monetaria (UEM) dispone di una moneta e una politica monetaria uniche, cui sovrintende la BCE, istituzione indipendente e, di fatto, federale. Le politiche economiche e di bilancio rimangono di competenza nazionale. La necessità di mantenere un’adeguata sorveglianza sui criteri alla base dell’UEM – rapporto deficit/PIL inferiore al 3%; rapporto debito/PIL inferiore al 60%, o comunque tendente ad

esso – nei paesi che adotteranno la moneta unica, portò all'introduzione del Patto di Stabilità e Crescita (PSC), nel giugno 1997, che entrò in vigore in parallelo al varo dell'euro, il 1° gennaio 1999.

Il PSC prevede per gli Stati membri sia regole "preventive", di sorveglianza dei bilanci pubblici, vincolati a un "obiettivo a medio termine" concordato, sia misure "correttive", in risposta a eventuali disavanzi oltre i livelli previsti, con l'eventuale attivazione di una "procedura per deficit eccessivo". È stato recepito nella normativa dell'Unione con il Trattato di Lisbona, in vigore dal 1° dicembre 2009, e in particolare negli artt. 121 e 126 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

La crisi del debito sovrano – e dei sistemi bancari – di alcuni Stati membri ebbe la sua manifestazione più grave con quella della Grecia, a partire dal maggio 2010, che innescò una spirale di sfiducia reciproca fra i paesi della zona euro. Ad essa si rispose con l'introduzione di una serie di nuove normative e strumenti: da un lato, per mettere a disposizione aiuti finanziari per i Paesi in difficoltà; dall'altro, per rendere ancor più stringenti la sorveglianza e il coordinamento tra le finanze pubbliche degli Stati membri. Interventi in parte emergenziali, che però ridisegnarono elementi sostanziali dell'assetto normativo e istituzionale dell'area euro.

Nel maggio 2010 gli Stati membri dell'Eurozona danno vita al Meccanismo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria (MESF) e al Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria (FESF), per il sostegno finanziario a Paesi in difficoltà. MESF e FESF confluiscono poi nel Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), istituito con un trattato intergovernativo che entra in vigore nel luglio 2012. L'accesso all'assistenza finanziaria del MES sarà subordinata alla ratifica del TSCG da parte del Paese membro del MES interessato, ad evidenziare la complementarietà fra i due nuovi Trattati.

Regole e meccanismi previsti dal PSC vengono rafforzati con un insieme di norme note come "*six-pack*". Il "pacchetto", entrato in vigore nel dicembre 2011, comprende cinque regolamenti comunitari e una direttiva. Essi fissano una serie di obblighi di convergenza per deficit e debito pubblici degli Stati membri, con un meccanismo "automatico" di sanzioni e nuove regole per la loro approvazione. Norme che confluiranno nell'art. 3 del TSCG, che costituisce il nucleo fondamentale del "patto di bilancio" (si veda oltre).

Per sistematizzare e rendere cogenti le suddette indicazioni, anche al fine di ristabilire un quadro di fiducia reciproca, il 9 dicembre 2011 i capi di Stato o di governo degli Stati membri della zona euro convengono – come si legge nella loro dichiarazione congiunta – di dar vita a "un nuovo 'patto di bilancio' ed un coordinamento notevolmente rafforzato delle politiche economiche nei settori di interesse comune". Come poi indicato nelle premesse del nuovo Trattato, si ritiene necessario introdurre una "regola del pareggio di bilancio" nelle legislazioni nazionali e "un meccanismo automatico per l'adozione di misure correttive".

A fine novembre 2011, la Commissione aveva predisposto due altri regolamenti, nel cosiddetto "*two-pack*", intesi a rafforzare ulteriormente la sorveglianza di bilancio nella sola zona euro, con la definizione di un calendario e di regole di bilancio comuni e un esame preventivo dei progetti di bilancio degli Stati membri affidato alla Commissione. I due regolamenti, in vigore dal 30 maggio 2013, hanno di fatto riportato entro l'ordinamento dell'Unione alcune delle previsioni del TSCG.

Ratifica e struttura

La mancanza di un accordo unanime fra gli Stati membri dell'UE, per l'opposizione del Regno Unito – cui si era aggiunta la Repubblica Ceca –, aveva reso impossibile incorporare nel quadro giuridico dell'Unione le nuove norme,

ad esempio con un emendamento al TFUE. Si decise così di procedere con un trattato internazionale, ovvero un accordo intergovernativo che venne firmato, il 2 marzo 2012, da 25 Stati membri (all'epoca la Croazia non era membro dell'UE, e ad oggi – fine 2017 – non ha firmato il TSCG).

Il Trattato è stato ratificato da tutte le "parti contraenti" (i 19 Stati membri della zona euro e sei al di fuori di essa), sulla base delle rispettive procedure nazionali. L'adesione si considera perfezionata con la notifica della ratifica: primo a notificarla fu, significativamente, la Grecia, il 10 maggio 2012; l'Italia la notificò il 14 settembre 2012.

Il TSCG non prevede – per la prima volta nella storia dell'integrazione europea – la regola dell'unanimità per la sua entrata in vigore. L'art. 14.2 indica che "Il presente trattato entra in vigore il 1° gennaio 2013, a condizione che dodici parti contraenti la cui moneta è l'euro abbiano depositato il loro strumento di ratifica, o, se precedente, il primo giorno del mese successivo al deposito del dodicesimo strumento di ratifica di una parte contraente la cui moneta è l'euro". Il Trattato è entrato in vigore alla data indicata dopo la notifica della ratifica da parte della Finlandia, dodicesimo tra i paesi della zona euro, avvenuta il 21 dicembre 2012.

Il TSCG si compone di un preambolo e di 16 articoli, suddivisi in sei Titoli: I. Oggetto e ambito di applicazione; II. Coerenza e rapporto con il diritto dell'Unione; III. Patto di bilancio; IV. Coordinamento delle politiche economiche e convergenza; V. Governance della zona euro; VI. Disposizioni generali e finali.

Il Titolo I ne definisce l'oggetto e indica che il TSCG "si applica integralmente alle parti contraenti la cui moneta è l'euro". Le altre parti contraenti possono applicare in tutto o in parte quanto previsto dai Titoli III e IV (come indicato dall'art. 14 del Trattato).

Il Titolo II specifica che “le parti contraenti applicano e interpretano il presente trattato conformemente ai trattati su cui si fonda l’Unione europea” e che esso si applica “nella misura in cui è compatibile con i trattati su cui si fonda l’Unione europea e con il diritto dell’Unione europea”.

Il Titolo III è, come detto, quello in cui si concentra il “patto di bilancio”: all’art. 3 stabilisce che la posizione di bilancio della pubblica amministrazione di una parte contraente deve essere in pareggio o in avanzo, regola rispettata se il suo “saldo strutturale (…) è pari all’obiettivo di medio termine specifico per il paese, quale definito nel patto di stabilità e crescita rivisto, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato”. Se da un lato “le parti contraenti assicurano la rapida convergenza verso il loro rispettivo obiettivo di medio termine”, dall’altro “il quadro temporale per tale convergenza sarà proposto dalla Commissione europea tenendo conto dei rischi specifici del paese sul piano della sostenibilità”; deviazioni temporanee sono consentite “solo in circostanze eccezionali” definite successivamente. Se il rapporto debito pubblico/PIL è “significativamente inferiore al 60% e i rischi sul piano della sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche sono bassi” è consentito un disavanzo strutturale massimo dell’1% del PIL. Per deviazioni significative dall’obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento ad esso “è attivato automaticamente un meccanismo di correzione”.

Le suddette misure “producono effetti nel diritto nazionale delle parti contraenti al più tardi un anno dopo l’entrata in vigore del presente trattato tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio”. Vanno istituiti a livello nazionale sia il suddetto meccanismo di correzione sia istituzioni indipendenti responsabili per il

controllo delle regole del patto di bilancio. L'Italia vi ha ottemperato con la legge costituzionale promulgata il 20 aprile 2012 ("Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale") e la legge 243/2012 ("Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione"), in vigore dal 30 gennaio 2013, che ha tra l'altro istituito un "Ufficio parlamentare di bilancio", con sede presso le Camere (ma da esse indipendente).

Quanto al rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo di una Stato membro firmatario del Trattato, se esso supera il valore di riferimento del 60% del PIL, la parte contraente deve operare "una riduzione a un ritmo medio di un ventesimo all'anno come parametro di riferimento (…)".

Se la parte contraente è "soggetta a procedura per i disavanzi eccessivi" deve predisporre "un programma di partenariato economico e di bilancio che comprenda una descrizione dettagliata delle riforme strutturali da definire e attuare per una correzione effettiva e duratura del suo disavanzo eccessivo", da presentare al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea. Le proposte o le raccomandazioni presentate dalla Commissione per uno Stato membro la cui moneta è l'euro che essa ritiene abbia violato il criterio del disavanzo, possono essere respinte solo da una maggioranza qualificata degli altri Stati membri ("maggioranza inversa").

In caso di mancata ottemperanza a quanto previsto dalle misure correttive, il TSCG definisce le condizioni a cui una o più parti contraenti possono adire la Corte di Giustizia dell'Unione europea, la cui sentenza è vincolante per le parti del procedimento. Ulteriori norme regolano l'intervento della Corte di Giustizia in caso di mancato rispetto della sentenza precedente della Corte stessa.

Il Titolo IV, sul coordinamento delle politiche economiche e convergenza fra le parti contraenti, indica in particolare che

“le parti contraenti sono pronte ad avvalersi attivamente, se opportuno e necessario, di misure specifiche agli Stati membri la cui moneta è l’euro, come previsto all’articolo 136 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea, e della cooperazione rafforzata (…) nelle materie essenziali al buon funzionamento della zona euro, senza recare pregiudizio al mercato interno”.

Il Titolo V riforma la governance dell’area euro con l’istituzionalizzazione delle “riunioni del Vertice euro”, in cui “I capi di Stato o di governo delle parti contraenti la cui moneta è l’euro si incontrano informalmente (…) insieme con il presidente della Commissione europea”. Il presidente del Vertice euro “è nominato a maggioranza semplice dai capi di Stato o di governo delle parti contraenti la cui moneta è l’euro nello stesso momento in cui il Consiglio europeo elegge il proprio presidente e con un mandato di pari durata”. Il Vertice euro è convocato “quando necessario, almeno due volte all’anno”. Inoltre “l’organismo incaricato di preparare e dar seguito alle riunioni del Vertice euro è l’Eurogruppo”.

L’art. 13 prevede il coinvolgimento del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali delle parti contraenti in una “conferenza dei rappresentanti delle pertinenti commissioni del Parlamento europeo e dei rappresentanti delle pertinenti commissioni dei parlamenti nazionali ai fini della discussione delle politiche di bilancio e di altre questioni rientranti nell’ambito di applicazione” del TSCG.

Chiude il Titolo VI, con le disposizioni sulla entrata in vigore del TSCG e sulla incorporazione del contenuto del Trattato “nell’ordinamento giuridico dell’Unione europea”.

Applicazione e sviluppi

L’art. 16 del TSCG prevede che “Al più tardi entro cinque anni dalla data di entrata in vigore del presente trattato, sulla base di una valutazione dell’esperienza maturata in sede di

attuazione, sono adottate in conformità del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea le misure necessarie per incorporare il contenuto del presente trattato nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea". È quindi entro il 1° gennaio 2018 che le parti contraenti dovrebbero dare seguito a tali disposizioni.

Nella dichiarazione dei capi di Stato o di governo del 9 dicembre 2011 sul nuovo Trattato si indicava che "l'obiettivo resta quello di incorporare il prima possibile tali disposizioni nei trattati dell'Unione". Il Parlamento europeo, con una risoluzione del 18 gennaio 2012, chiese un esplicito limite temporale per l'incorporazione: "il nuovo accordo deve sancire, in forma giuridicamente vincolante, l'impegno delle parti contraenti a compiere tutti i passi necessari per garantire che il contenuto dell'accordo verrà integrato nei trattati al più tardi entro cinque anni".

Il Fiscal Compact ha dato luogo a un ampio dibattito politico e teorico. Il nuovo Trattato è stato visto come un passo necessario per contrastare la crisi del debito sovrano europeo e ristabilire un circuito fiduciario nella zona euro fra Paesi "creditori" del Nord Europa e Paesi "debitori" del Sud Europa. Altri hanno sottolineato i rischi di pro-ciclicità di un approccio basato su regole rigide anziché sulla discrezionalità ritenuta necessaria per affrontare una fase di recessione di ampie dimensioni. Un diverso approccio ha evidenziato la necessità di accentuare gli elementi di flessibilità del PSC e, soprattutto, di dotare il livello europeo di una "capacità fiscale" ("*fiscal capacity*"), ovvero di risorse proprie per un bilancio dell'Eurozona, o una linea nel bilancio dell'Unione dedicata all'Eurozona, ai quali affidare interventi anti-ciclici in presenza di Stati membri impegnati nel risanamento delle finanze pubbliche.

Fra gli sviluppi successivi va ricordata la Comunicazione della Commissione europea, del 13 gennaio 2015, "Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle regole vigenti del

Patto di Stabilità e Crescita". Al fine di contemperare disciplina di bilancio e orientamento alla crescita, la Commissione ha evidenziato i margini di flessibilità e discrezionalità disponibili per ciascun Stato membro, a norme invariate, su tre fronti: i contributi dello Stato membro agli investimenti, dopo l'istituzione del Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici, nel quadro del Piano di Investimenti per l'Europa, approvato nel dicembre 2014; l'impatto delle riforme strutturali, che può giustificare deviazioni temporanee dall'obiettivo a medio termine (o dal percorso di avvicinamento ad esso); la situazione del ciclo economico, in modo che nel percorso verso l'obiettivo a medio termine lo sforzo di bilancio sia maggiore in una fase congiunturale positiva e minore in una negativa.

La Commissione ha proceduto, nel febbraio 2017, a una verifica sulla trasposizione delle previsioni del TSCG nelle legislazioni nazionali dei 25 Stati firmatari, che doveva avvenire entro il 1° gennaio 2014, un anno dopo la firma del Trattato. Tutti hanno ottemperato a quanto richiesto, anche se solo alcuni (tra i quali l'Italia) hanno fatto ricorso ad atti e norme di tipo costituzionale.

Il passo successivo compiuto dalla Commissione, il 6 dicembre 2017, ha visto la presentazione di una tabella di marcia e di un pacchetto di proposte per il completamento dell'UEM. Tra di esse vi è anche quella per l'incorporazione del TSCG nel diritto e nel quadro istituzionale dell'Unione, sulla base del suddetto art. 16 del Trattato. Essa prevede una proposta di direttiva del Consiglio "che stabilisce disposizioni per rafforzare la responsabilità di bilancio e l'orientamento di bilancio a medio termine negli Stati membri".

La proposta di direttiva, secondo la Commissione, integra nel diritto dell'Unione il contenuto del "patto di bilancio" compreso nell'art. 3 del TSCG – si è peraltro rilevato che essa, rispetto al Trattato, accentua l'attenzione sul vincolo

del debito pubblico. Questo “consentirà di semplificare il quadro giuridico e permetterà un monitoraggio migliore e continuo nell’ambito del quadro di governance economica globale dell’UE”. Allo stesso tempo, la proposta della Commissione tiene conto della flessibilità insita nel PSC già evidenziata nel gennaio 2015.

Una valutazione del contenuto effettivo della proposta di direttiva, da parte delle istituzioni europee e degli Stati membri, dovrà prendere in considerazione “l’esperienza maturata in sede di attuazione” del TSCG (come indica l’art. 16), l’insieme delle nuove iniziative messe in cantiere dalla Commissione (che includono la trasformazione del MES in un Fondo Monetario Europeo) e gli elementi ancora mancanti per approdare a una compiuta Unione politica, economica e monetaria.

Flavio Brugnoli (2018)