

Patto di stabilità e vincoli di finanza pubblica

Il Patto di Stabilità Interno (PSI) è lo strumento di programmazione economico-finanziaria deputato al conseguimento degli obiettivi di convergenza verso specifici parametri, volti a garantire stabilità e sviluppo, nel contesto dell'Unione Economica e Monetaria (UEM) istituita con il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992.

Per comprendere il significato prospettico e la valenza strategica del Patto di Stabilità Interno, occorre risalire dalla foce fino alla sorgente: il Patto di Stabilità e Crescita (PSC) e cioè l'accordo intercorso tra i Paesi membri dell'Unione Europea per il controllo delle rispettive politiche di bilancio; quivi sono segnati i confini – in termini di programmazione, risultati e azioni di risanamento – all'interno dei quali i Paesi medesimi possono muoversi autonomamente, in un quadro di sviluppo economico armonico, equilibrato e sostenibile.

Come si legge nell'apposita relazione della Commissione Europea, *«Il Patto di Stabilità e Crescita è la concreta risposta dell'UE alle preoccupazioni circa la continuità nel rigore di bilancio nell'Unione Economica e Monetaria»*.

Il Patto di Stabilità e Crescita, che - come detto - trae origine dal Trattato di Maastricht (artt. 99 e 104), è entrato in vigore con l'adozione dell'euro - il 1° gennaio 1999 - ed è costituito da una serie di provvedimenti, tra cui la Risoluzione del Consiglio Europeo adottata ad Amsterdam il 17 giugno 1997 e i due Regolamenti del Consiglio del 7 luglio 1997, che ne precisano le modalità tecniche: sorveglianza delle voci di bilancio e coordinamento delle politiche economiche; avvio della procedura relativa ai disavanzi eccessivi.

I parametri del PSC si rifanno, in buona sostanza, ai Criteri di convergenza imposti agli Stati che presentano la propria candidatura per partecipare all'UEM ed essere ammessi all'adozione della Moneta Unica ed in particolare ai primi due: rapporto tra disavanzo pubblico e Prodotto Interno Lordo non superiore al 3%; rapporto tra debito pubblico e P.I.L. non superiore al 60%.

Il PSC risulta presidiato da un particolare tipo di procedura di infrazione, la "Procedura per Deficit Eccessivo" (PDE), con il riconoscimento al Consiglio Europeo del potere di sanzionare lo Stato membro che si rifiuti di assumere le misure di risanamento ritenute necessarie, imponendo - in una prima fase - un deposito cauzionale senza interessi, nonché - in via definitiva - una vera e propria ammenda.

La PDE consta di tre fasi: avvertimento, raccomandazione e sanzione. Se il deficit di un Paese membro si avvicina al tetto del 3% del PIL, la Commissione Europea propone al Consiglio dei ministri europei (competente ad approvarlo) un avvertimento preventivo (*early warning*), al quale segue una raccomandazione vera e propria in caso di superamento del tetto; se lo Stato interessato non adotta sufficienti misure correttive della propria politica di bilancio, esso viene sottoposto ad una sanzione, che assume la forma di un deposito infruttifero, da convertire in ammenda dopo due anni di persistenza del deficit eccessivo. L'ammontare della sanzione presenta una componente fissa ed una variabile; è comunque previsto un tetto massimo all'entità complessiva della sanzione. Se, invece, lo Stato adotta tempestivamente misure correttive, la procedura viene sospesa fino a quando il deficit non viene portato sotto il limite del 3%. Se le misure adottate si rivelano inadeguate, la procedura viene ripresa e la sanzione irrogata. L'Italia ha subito una PDE nel 2005, chiusa senza sanzioni nel 2008 per l'avvenuto rientro del deficit entro i parametri e per la tendenziale diminuzione del debito pubblico.

Nel corso degli anni, taluni Paesi membri hanno tentato di accedere ad una interpretazione flessibile del Patto di Stabilità e Crescita, seguendo criteri e regole proprie, in accordo con la normativa interna inerente la gestione delle relazioni fra i vari livelli di governo.

E' stata spesso contestata (perfino da qualche Presidente della Commissione Europea) l'eccessiva rigidità del Patto e la necessità di applicarlo considerando l'intero ciclo economico e non un singolo bilancio di esercizio, anche in considerazione dei rischi involutivi derivanti dalla politica degli investimenti troppo limitata che esso comporta; si è, perfino, sostenuto che il PSC non promuove né la crescita, né la stabilità e che, comunque, la sua applicazione è stata finora incoerente ed iniqua (v. la mancata applicazione delle sanzioni a Francia e Germania).

Peraltro la Corte di Giustizia Europea nel 2004 ha sancito la non obbligatorietà della PDE; nel marzo 2005, inoltre, l'Ecofin ha deciso di rendere più flessibili le regole del PSC: recentemente, tale flessibilità ha consentito di varare misure congrue per affrontare le difficili congiunture che hanno investito i mercati e le economie di tutto il mondo, a seguito della cosiddetta "crisi dei mutui" scoppiata negli U.S.A., nonché a seguito della crisi finanziaria della Grecia di quest'anno.

L'Italia, abbiamo detto, per conseguire gli Obiettivi del Patto di Stabilità e Crescita utilizza lo strumento del Patto di Stabilità Interno.

L'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione costituisce il parametro principale da controllare, attraverso la ricerca delle cause di formazione dello stock di debito: indebitamento netto, inteso come il saldo fra entrate e spese finali, al netto delle operazioni finanziarie.

La definizione delle regole del PSI viene disposta annualmente in occasione della predisposizione ed approvazione della manovra finanziaria (oggi "Legge di stabilità"), preceduta dall'analisi delle previsioni sull'andamento della finanza pubblica e dalla stima dell'entità delle misure correttive da porre in atto per l'anno successivo.

Compito precipuo del Patto di Stabilità Interno è il controllo dell'indebitamento netto di regioni ed enti locali.

Dal 1999 (Legge n. 448 del 1998) l'Italia ha formulato il PSI definendo con modalità sempre diverse gli obiettivi programmatici ed i corrispondenti risultati, alternando annualmente configurazioni di saldi finanziari e misure sulla spesa, per poi tornare agli stessi saldi.

.....

Le disposizioni del Patto incidono in maniera significativa sulle politiche di gestione degli enti locali, ponendo limiti troppo rigidi alla loro autonomia, espressamente garantita dalla Carta Costituzionale: limiti giudicati talora in aperto e stridente contrasto con detta autonomia e comunque pressoché insostenibili nei periodi di crisi economica, come quello che stiamo attraversando. Per tentare di risolvere il latente conflitto tra le varie articolazioni costituzionali della Repubblica, si è consolidata la prassi dell'attivazione di un tavolo tecnico permanente di confronto, per dare uno sbocco agli aspetti problematici connessi all'applicazione del PSI, nonché per studiare misure volte a mitigarne gli effetti e proposte di miglioramento del sistema; tra queste, sono in gestazione: l'individuazione di regole stabili, atte a supportare un'articolazione pluriennale del Patto, in linea con la programmazione pluriennale finanziaria degli enti (soluzione già sperimentata in altri Paesi); la stabilizzazione del sistema tributario locale; l'introduzione di un PSI regionale, in armonia con l'evoluzione del principio federalista.

D'altronde, la constatazione che una larga parte dell'erogazione dei beni e servizi pubblici viene ormai svolta a livello di amministrazione periferica, in applicazione del principio di sussidiarietà, postula il logico corollario che l'ente locale non può più essere considerato mero erogatore di spesa e attuatore di indirizzi impartiti a livello centrale.

Ma, per tornare al punto di partenza, è su un fronte più vasto e ad un livello più elevato che vanno ricondotte le riflessioni sulla validità degli attuali strumenti di controllo delle dinamiche della finanza pubblica: per trovare una soluzione convincente e duratura, si vuol dire, bisogna riaffacciarsi alla prospettiva europea.

Le diverse componenti del Patto di Stabilità e Crescita devono convergere verso nuovi equilibri, a vantaggio della "Crescita" rispetto alla "Stabilità", tenendo in maggior conto le specificità dei Paesi membri.

L'orizzonte europeo non può restare mortificato in una dimensione prettamente economica e finanziaria: l'Europa, in buona sostanza, deve interrogarsi seriamente per capire se nel suo seno batte ancora un cuore vivo e pulsante, o se invece essa è definitivamente piombata nel regno delle "anime morte".

A sposare, infatti, l'assunto che *"la gente non mangia cultura"*, si finisce col perdere per sempre la *"capacità di progettare il futuro"*, compito assegnato - com'è risaputo - a *"falegnami e filosofi"*.

La costruzione dell'Europa nasce come antidoto agli orrori del secondo conflitto mondiale e prende corpo dalla coscienza di un comune patrimonio culturale di incomparabile pregio, sul quale è innestato l'intero *"acquis"* comunitario: quello della antica civiltà classica, madre di tutte le moderne culture occidentali (*ars, jus, civitas, lingua*), cui conduce lo stesso nome mitologico di *Ευρωπη*, che ci riporta alla leggendaria civiltà cretese.

Il cammino intrapreso appare lungo e difficile, ma sicuramente inarrestabile e pregnante di significati ideali e prospettive affascinanti.

Concludo con un punto di domanda: occorre chiedersi se i Popoli Europei hanno conservato l'antico entusiasmo – esploso all'accendersi delle prime luci dell'alba comunitaria – che animò l'opera dei padri fondatori (Spinelli, De Gaulle, De Gasperi, Monnet, Schuman, Adenauer); se, cioè, li fa ancora sognare il Preambolo della Costituzione Europea (purtroppo abortita e sostituita dal Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, con una più modesta "Carta dei diritti fondamentali"), fondato sulla certezza che *"Unita nella diversità, l'Europa offre ai suoi popoli le migliori possibilità di proseguire, nel rispetto dei diritti di ciascuno e nella consapevolezza delle loro responsabilità nei confronti delle generazioni future e della Terra, la grande avventura che fa di essa uno spazio privilegiato della speranza umana"*.

Giarre, 18 ottobre 2010.

Giovanni Tracia.