



**Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione Locale  
Scuola Interregionale Lombardia, Piemonte, Liguria**

**IL QUADRO COMUNITARIO E NAZIONALE DAL QUALE ORIGINA IL  
PATTO DI STABILITÀ**

**PRIMA PARTE**

(2)

Mario Donno

Presidente della Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti per l'Emilia Romagna

***Le novità introdotte dai Decreti Legge  
n. 93 del 27.5.2008 e n. 112 del 5.6.2008***

Milano, 29 settembre 2008

# INDICE

1).	VINCOLI DERIVANTI DAL TRATTATO DI MAASTRICHT .....	3
2).	IL PATTO DI STABILITA' PER LA FINANZA PUBBLICA .....	4
3).	IL RISANAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA .....	5
4).	IL CONTRIBUTO DEL SISTEMA DELLE AUTONOMIE ALLA POLITICA DI RISANAMENTO ..	6

## **1). VINCOLI DERIVANTI DAL TRATTATO DI MAASTRICHT**

L'unificazione monetaria quale prevista dal trattato di Maastricht si ricollega all'istituzione della Comunità europea.

Infatti, negli anni successivi alla firma del trattato di Roma, avvenuta nel 1957, sono stati fatti passi significativi nella direzione della liberalizzazione di scambi di beni e servizi tra i paesi aderenti, divenuti sempre più consistenti con il graduale processo di allargamento dell'Area.

La liberalizzazione è stata estesa ai movimenti di capitali, presupposto indispensabile per l'unificazione monetaria.

E' stato deciso di realizzare tale ulteriore obiettivo, lungo e non scevro di difficoltà, quando è prevalsa la convinzione che l'unificazione monetaria potesse costituire un traguardo più ravvicinato rispetto al raggiungimento dell'unione politica.

Tappe fondamentali di questo processo sono costituite dall'Atto Unico Europeo del 1986, che ha sancito il completamento entro il 1992 del mercato unico europeo; dal rapporto Delors del 1989, che ha disegnato il cammino verso l'unione economica e monetaria europea; dalla firma nel 1992, da parte dei Capi di Stato, del trattato di Maastricht che ha suggellato la decisione di attuare l'Unione monetaria e stabilito le fasi per la sua realizzazione; dalla firma, infine, del Trattato di Amsterdam, modificativo del Trattato di Maastricht, avvenuta nel 1997.

In attuazione degli impegni assunti con questi ultimi, è stata avviata una prima fase che ha coperto il periodo sino al 1993, rivolta al completamento del libero mercato interno attraverso l'eliminazione delle residue barriere agli scambi; quindi una seconda fase, dal gennaio 1994 al dicembre 1998, rivolta a conseguire la convergenza istituzionale ed economica.

La convergenza istituzionale ha richiesto la revisione degli ordinamenti giuridici nazionali. finalizzata a recepire i dettami del Trattato e, in particolare, a realizzare l'effettiva indipendenza delle banche centrali nazionali da ogni controllo, diretto e indiretto, dei governi sul loro operato e ad avviare il divieto di finanziamento monetario dei disavanzi pubblici.

La convergenza economica ha richiesto l'orientamento delle politiche economiche dei paesi dell'Unione al conseguimento degli obiettivi comunitari, definiti dal Trattato come segue:

- a). un alto grado di stabilità dei prezzi;
- b). una gestione della finanza pubblica rivolta all'equilibrio;
- c). una sostanziale stabilità dei cambi;
- d). un livello dei tassi di interesse a lungo termine non eccessivamente discosti da quelli prevalenti nei paesi con più elevata stabilità dei prezzi.

E' stata questa la seconda fase che ha spinto i vari paesi dell'Unione verso un processo virtuoso, finalizzato all'obiettivo della partecipazione all'Unione monetaria sin dall'avvio.

Particolarmente rilevante è stato l'impegno del nostro Paese, caratterizzato da una situazione di svantaggio per l'alto deficit della finanza pubblica, l'eccessivo indebitamento del settore statale, il più accentuato tasso di inflazione e il livello dei tassi di interesse più elevato rispetto a quello prevalente nei paesi caratterizzati da maggiore stabilità.

Alla seconda fase è seguita la terza, che ha avuto inizio con un periodo transitorio (gennaio 1999 — dicembre 2001), durante il quale l'euro, pur non esistendo come moneta fisica, è stato utilizzato come moneta di conto, essendo stati i rapporti fra le monete dei paesi aderenti irrevocabilmente fissati e, quindi, non più soggetti a variazioni.

Al periodo transitorio è seguito, dall'1.1.2002, l'assetto definitivo, che si caratterizza per la messa in circolazione delle banconote e monete in euro in sostituzione delle monete nazionali.

Con l'inizio della terza fase del Trattato di Maastricht è divenuto operativo il sistema europeo di banche centrali, composto dalla Banca centrale europea e dalle 15 Banche centrali nazionali.

L'obiettivo primario della B.C.E., così come sancito nell'art. 105 del Trattato, è il mantenimento della stabilità dei prezzi, agendo in conformità con il principio di una economia di mercato aperta e in libera concorrenza.

La politica monetaria dell'Eurosistema implica che le Banche Centrali Nazionali dei paesi partecipanti alla terza fase del processo di creazione dell'Unione rinuncino a una politica monetaria indipendente.

La concorrenza tra i diversi sistemi economici esclude quindi aggiustamenti con strumenti monetari e di cambio, mentre i riequilibri vengono affidati a un rafforzamento della flessibilità dei mercati e ad una maggiore efficienza della Pubblica amministrazione.

## **2). IL PATTO DI STABILITA' PER LA FINANZA PUBBLICA**

Per evitare una spesa pubblica eccessiva, il trattato di Maastricht, oltre alla disciplina del mercato, ha previsto la sanzione dei disavanzi pubblici eccessivi, ponendo dei vincoli all'indebitamento della Pubblica amministrazione e alla dimensione dello stock di debito pubblico rispetto al P.I.L.

Tali vincoli sono stati resi ancora più stringenti dal cosiddetto patto di stabilità.

Per l'Italia il traguardo raggiunto di ammissione a pieno titolo all'U.M.E., sancito dal conseguimento dei criteri stabiliti dal Trattato per convalidare la convergenza delle economie dei paesi partecipanti, ha richiesto uno sforzo di proporzioni straordinarie per ridurre in un tempo brevissimo il disavanzo pubblico; e, comunque, ad alleggerire sull'economia del Paese il

peso di un enorme debito pubblico che frenava la crescita e richiedeva un'opera di risanamento di lungo periodo.

Il rispetto delle condizioni fissate nel patto di stabilità per la finanza pubblica hanno posto severi vincoli all'azione di governo.

L'art. 109 del Trattato ha stabilito infatti che la sostenibilità della situazione di finanza pubblica risulterà dal conseguimento di un obiettivo finanziario quale definito all'art. 104.

Esso prevede che, per non incorrere in una situazione di disavanzo eccessivo, ogni Stato deve realizzare i seguenti due obiettivi in tempi ragionevoli:

- a). il rapporto tra disavanzo e P.I.L. non deve superare il 3%;
- b). il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo non deve superare il valore di riferimento del 60%, ed ove tale rapporto sia superiore a tale soglia, occorre che venga ricondotto a quello di riferimento.

Tali criteri sono stati resi più stringenti dal cosiddetto patto di stabilità, che sollecita un tendenziale equilibrio dei saldi di bilancio, rivolto all'obiettivo finale dell'azzeramento del disavanzo. Con la previsione, nel caso di forti scostamenti del valore di riferimento del rapporto debito-P.I.L., come per l'Italia, di una politica ancora più incisiva, fino a raggiungere un saldo attivo di bilancio, ove necessario per accelerare l'avvicinamento al criterio del 60%.

La valutazione della sostenibilità del debito pubblico non si è limitata, quindi, nell'ottica del Trattato di Maastricht, solo ad un esame di ciò che si è raggiunto, ma ha esteso la sua riflessione alla dinamica futura, al fine di acquisire certezze sulla permanenza nel tempo delle condizioni di stabilità.

### **3). IL RISANAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA**

Sotto i condizionamenti ineludibili del Trattato di Maastricht il Governo italiano ha già preso da tempo la decisione di seguire una linea rigorosa di aumento delle entrate e di contenimento esasperato della spesa, ponendo in prima linea il risanamento finanziario.

Fra il 1990 e il 1999 il prodotto interno lordo è cresciuto del 61%, con un aumento considerevole della pressione fiscale che è passata dal 31.1% del P.I.L. nel 1980, al 39.5% nel 1990, per superare il 43% nel 1999.

L'aumento delle entrate e il contenimento delle spese era coerente con lo scopo di creare un avanzo di base, cioè al netto delle spese per interessi, tale da compensare almeno in parte la spesa per questi ultimi. Risultato conseguito a partire dal 1991, anno in cui per la prima volta il saldo complessivo, al netto degli interessi, pur restando passivo, era cominciato a declinare.

Gli sforzi fatti per adeguarsi ai parametri di Maastricht sono stati in buona parte coronati da successo.

L'Italia ha infatti ridotto drasticamente il tasso di inflazione, il disavanzo corrente del settore pubblico, allineandosi ai mercati internazionali in ordine ai livelli dei tassi di interesse.

La riduzione di questi ultimi è stata realizzata in tutti i mercati finanziari mondiali come in Italia; ma in quest'ultima la politica di contenimento della spesa e di aumento delle imposte ha tuttavia gravemente ridotto il tasso di crescita del P.I.L., producendo così effetti inversi a quelli desiderati.

Fatto che è conseguenza del principio proprio dell'U.M.E. secondo il quale gli organismi europei hanno unicamente la responsabilità dell'equilibrio monetario, mentre la situazione economica reale (produzione, occupazione) resta un problema nazionale per il quale ogni paese deve provvedere da sé.

#### **4). IL CONTRIBUTO DEL SISTEMA DELLE AUTONOMIE ALLA POLITICA DI RISANAMENTO**

Il sistema delle autonomie ha sempre responsabilmente concorso al risanamento finanziario, avendo avvertito la necessità di sentirsi protagonista del raggiungimento dell'obiettivo "Unione Europea".

Dai referti della Corte dei Conti emerge infatti che già dal 1994 al 1996 le Regioni hanno subito tagli di fondi per 24.000 mld., protrattisi anche negli anni successivi.

Il patto di stabilità interno ha poi determinato il contenimento della dinamica della spesa corrente, operando una stretta direttamente sui pagamenti, fatto che ha costituito un ulteriore concorso del sistema delle autonomie al risanamento della finanza pubblica.

Il patto di stabilità interno, formulato inizialmente all'art. 28 del collegato alla finanziaria 1999 ( L.488/98), è stato quindi un ulteriore strumento per tradurre in concreto gli impegni assunti con il Patto di stabilità e crescita sottoscritto con l'ingresso dell'Italia nell'Unione Monetaria Europea.

Per assicurare stabilità al risanamento economico finanziario sono stati richiesti comportamenti coerenti, oltre che dallo Stato, da parte di tutti i soggetti pubblici. Regioni ed enti locali, in adesione al patto di stabilità, hanno adeguato le loro politiche di bilancio agli obiettivi di finanza pubblica predeterminati con il DPEF, sulla base di una progressiva riduzione del "finanziamento in disavanzo delle proprie spese" e della riduzione del rapporto tra lo stock di debito ed il PIL. Il contributo alla riduzione del disavanzo annuo in tale settore doveva essere pari ad almeno 0,1 punti percentuali del PIL, corrispondente a circa 2200 miliardi delle vecchie lire.

La successiva formulazione del patto di stabilità, prevista dall'art. 30 della legge collegata alla Finanziaria del 2000, si riferiva, oltre che alla riduzione del disavanzo , anche all'aumento dell'avanzo. Tuttavia il vincolo alle decisioni di spesa del sistema delle autonomie, benché collocato "nel quadro del federalismo fiscale", ancora in fase embrionale, difficilmente avrebbe potuto trovare soluzione senza il ricorso a strumenti di raccordo istituzionale e con una fattiva collaborazione tra i livelli di governo.

Sulla base di valutazioni macro economiche, la crescita del disavanzo tendenziale per il 2000, cioè quello determinabile in assenza di interventi, era stata valutata pari a circa il 3% (l'8% del tasso di crescita del PIL): la manovra richiesta dal patto consisteva nel ridurre il saldo finanziario tendenziale attraverso il contenimento delle spese.

L' esposta ricostruzione della situazione generale di finanza pubblica e del realizzato concerto tra lo Stato e il sistema delle autonomie è stata proposta allo scopo di rendere più agevole la comprensione delle regole relative al patto di stabilità interno, introdotte con le leggi finanziarie succedutesi in quest'ultimo decennio. Con l'auspicio di esserci riuscito.

Tali regole non realizzano una disciplina unitaria nel tempo ma, particolarmente le più recenti, l'hanno annualmente riscritta, determinando comprensibili sforzi interpretativi. Di seguito sarà, pertanto, svolta una ricostruzione delle stesse.

Il presente incontro, rivolto a stabilire un dialogo tra la sede regionale della Corte dei conti e il sistema regionale delle autonomie, si propone pertanto la finalità di dare un contributo alla migliore comprensione delle materie proposte.