

Comitato scientifico

Roberto Cafferata

Corrado Cerruti

Sergio Cherubini

Antonio Chirico

Alessandro Gaetano

Claudia Maria Golinelli

Marco Meneguzzo

Paola Anna Paniccia

Cosetta Pepe

Francesco Ranalli

Salvatore Sarcone

ALESSANDRO GIOSI

IL BILANCIO DELLO STATO
NELLA PROSPETTIVA EUROPEA



CASA EDITRICE DOTT. ANTONIO MILANI
2012

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

Copyright 2012 Wolters Kluwer Italia Srl

ISBN 978-88-13-33518-2

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche), sono riservati per tutti i Paesi.

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5 della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le riproduzioni diverse da quelle sopra indicate (per uso non personale - cioè, a titolo esemplificativo, commerciale, economico o professionale - e/o oltre il limite del 15%) potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da EDISER Srl, società di servizi dell'Associazione Italiana Editori, attraverso il marchio CLEARedi Centro Licenze e Autorizzazioni Riproduzioni Editoriali. Informazioni: www.clearedi.org.

L'elaborazione dei testi, anche se curata con scrupolosa attenzione, non può comportare specifiche responsabilità per eventuali involontari errori o inesattezze.

Stampato in Italia - Printed in Italy

Stampato da ERMES Servizi Editoriali Integrati S.r.l., Ariccia (RM)

Al Prof. Enrico Cavaliere

INDICE SOMMARIO

INTRODUZIONE.....	IX
-------------------	----

CAPITOLO PRIMO

LA REGOLAMENTAZIONE EUROPEA DEL BILANCIO

1. La funzione del Patto di Stabilità nell'ambito delle procedure di controllo del Trattato Europeo.....	3
2. Caratteri essenziali del processo di valutazione della Commissione Europea	12
3. Politica di bilancio ed effetti sull'economia.....	16
4. Il Cyclically-Adjusted Budget Balance (CABs).....	25
5. L'esigenza del rafforzamento delle procedure di bilancio.....	42
6. La prima riforma del Patto di Stabilità.....	51
7. Il rafforzamento della governance statistica.....	66
8. Verso l'integrazione della politica di bilancio con la politica economica.....	75
9. Europa 2020: verso il coordinamento integrato ed il rafforzamento delle procedure di sorveglianza.....	82
10. Il rafforzamento del commitment politico: il Fiscal Compact ed il Two Pact.....	109
11. Caratteri essenziali del Sistema Europeo dei Conti.....	118

CAPITOLO SECONDO

LA QUALITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE

1. La Qualità delle Finanze Pubbliche (QPF).....	131
2. L'analisi macro-economica sull'efficienza e l'efficacia come dimensione della QPF.....	138
3. Le dimensioni micro-economiche della performance della pubblica amministrazione	145
4. Le relazioni tra performance della pubblica amministrazione e profili di accountability	150
5. La fiscal governance.....	155
6. Le fiscal rules.....	159
7. Il Medium Term Budgetary Framework.....	164
8. Independents Bodies	178
9. Le Budgeting Procedures.....	184

CAPITOLO TERZO

TENDENZE DELLE PROCEDURE DI BILANCIO IN ITALIA

1. La funzione del bilancio dello Stato tra pianificazione finanziaria e programmazione interna.....	197
2. Il ciclo integrato di pianificazione finanziaria, pianificazione strategica e programmazione operativa	201
3. Le interrelazioni tra le istituzioni politiche e la struttura organizzativa	206
4. La sessione di bilancio e gli effetti sulla struttura organizzativa.....	214
5. Il sistema di bilancio ed i cambiamenti strutturali: la rilevanza del programma	218
6. Aspetti critici della situazione italiana alle soglie della nuova legge di contabilità.....	224
7. Aspetti rilevanti della nuova legge di contabilità e finanza pubblica.....	228
<i>Conclusioni</i>	249
INDICE DELLE TABELLE E DELLE FIGURE	273
BIBLIOGRAFIA	275

INTRODUZIONE

Gli obiettivi della politica di bilancio e la procedura di formazione del bilancio pubblico devono essere inquadrati nel sistema di regole interne ed esterne che ne disciplinano e regolamentano finalità e caratteristiche strutturali e che pongono la politica di bilancio a fondamento della politica economica del paese ed all'interno dei meccanismi di governance economica dell'Unione Europea.

Il sistema di regole interne attiene alle relazioni che si instaurano tra Parlamento e Governo e trovano il loro fondamento nella Costituzione Italiana, nell'ordinamento generale di contabilità e nei regolamenti parlamentari. Tuttavia, occorre sottolineare che il bilancio pubblico, e quello dello Stato centrale in particolare, ha acquisito nel corso del tempo funzioni più complesse che hanno esteso la sua portata, conducendola ben oltre la stessa funzione originaria di regolamentazione dei rapporti tra organi istituzionali. L'approvazione della legge di bilancio non realizza, infatti, soltanto il c.d. vincolo-autorizzazione nell'ambito delle relazioni finanziarie tra Parlamento e Governo, ma costituisce il momento finale in cui l'organo legislativo ratifica e formalizza un complesso processo di programmazione economica che vede nella politica di bilancio un elemento cardine per assicurare e sostenere le condizioni di sviluppo economico, sociale e culturale del paese. Il bilancio dello Stato, quindi, ha assunto una importante funzione di programmazione macro-economica che ha avuto riflessi sia sulle grandezze di bilancio, che sulla struttura e sul processo di formazione dello stesso. Questa funzione "esterna" ha reso sempre più evidente la necessità che nel bilancio vengano espresse in modo chiaro ed intellegibile le politiche pubbliche, affinché migliorino i rapporti di accountability sia tra le istituzioni (tra Parlamento e Governo), sia tra queste nel loro complesso e l'opinione pubblica. Attraverso il

bilancio, infatti, i cittadini, detentori del potere elettorale, dovrebbero essere posti nella condizione di poter valutare l'aderenza delle politiche al programma elettorale ed il grado di efficienza ed efficacia dei risultati conseguiti o preventivati. Proprio l'esigenza di una continua ricerca dell'efficienza e dell'efficacia, spinta anche dalle rigide regole di appartenenza all'Unione Europea, ha condotto il bilancio ad assumere una forte valenza interna alle amministrazioni pubbliche. Il processo del bilancio, pertanto, tende ad integrarsi con i sistemi di pianificazione e controllo interni ed a sostenere il processo di modernizzazione organizzativa della pubblica amministrazione. Al riguardo, tuttavia, occorre evidenziare che, sebbene sul finire degli anni novanta, siano state varate importanti riforme del bilancio dello Stato, solo a partire dal 2007 il sistema ha trovato pieno compimento, facendo leva su una modernizzazione attuata in via amministrativa dalla Ragioneria Generale dello Stato, culminata nell'approvazione della legge di riforma dell'ordinamento contabile dello Stato, L. 196 del 31 dicembre 2009. Per effetto di tali innovazioni, come vedremo, sono state ricondotte ad unità la prospettiva esterna ed interna del bilancio, sistematizzando i processi di pianificazione finanziaria, pianificazione strategica e programmazione operativa. Ovviamente, questi processi devono essere interpretati, anzitutto, in relazione all'evoluzione dell'assetto istituzionale del nostro paese che, da un lato, evolve verso un assetto federale, dall'altro necessita di meglio definire e strutturare i rapporti tra Governo e Parlamento sulle tematiche finanziarie. A ciò deve necessariamente aggiungersi che tale questione ed il processo di evoluzione del bilancio dello Stato devono essere letti ed interpretati all'interno del sistema di regole esterne poste dal Trattato e dai regolamenti europei.

Il sistema di regole esterne concerne le relazioni che connettono il Governo nazionale all'Unione Europea ed, in particolare al Consiglio Europeo, alla Commissione Europea ed al Consiglio Ecofin. Esse trovano il loro fondamento istitutivo nel Trattato di Maastricht e nei regolamenti e nelle procedure comunitarie da esso derivate. La conoscenza delle procedure e delle grandezze europee di riferimento permette, pertanto, di acquisire importanti elementi di conoscenza ai fini della valutazione degli attuali limiti d'impostazione del bilancio dello Stato e degli aspetti critici di discussione emersi recentemente anche nelle nostre aule parlamentari.

Il bilancio dello Stato e degli altri enti della pubblica amministrazione, infatti, devono essere inquadrati nelle norme europee che regolano lo *Stability and Growth Pact* (SGP) che, nell'ambito delle procedure di sorve-

gianza multilaterale previste dal Trattato, tendono ad evitare che i paesi membri raggiungano posizioni di bilancio insostenibili con riferimento ai due principali parametri previsti dal protocollo allegato al Trattato, ossia il rapporto deficit/PIL e debito/PIL. In tale contesto, occorre approfondire l'evoluzione del bilancio dello Stato sia in relazione alla fase preventiva del patto di stabilità e crescita che comporta la presentazione del programma di stabilità (Stability and Convergence Program—SCP), sia in relazione alla fase di correzione dei disavanzi pubblici eccessivi (Excessive Deficit Procedure—EDP). Questo implica che il processo di riforma del bilancio dello Stato non può essere visto in un contesto a sé stante e non agganciato all'evoluzione che hanno avuto la governance economica e statistica in ambito europeo. Ciò impone, da un alto, la necessità di approfondire le caratteristiche del processo valutativo in ambito europeo e, dall'altro, di indagare il significato e l'origine delle principali grandezze di riferimento. Sotto il primo profilo, gli assetti di governance economica dell'Unione ed il processo collegato al patto di stabilità e crescita ha attraversato, nel corso degli anni duemila, importanti riforme. Anzitutto quella del 2005 che ha reso le regole europee meno automatiche e più dinamiche, spostando l'attenzione dal dato prettamente contabile ad una maggior *razionalità economica* nell'interpretazione delle cifre. Il Patto di Stabilità viene, quindi, agganciato al contesto economico e sociale di riferimento e la *fiscal policy* viene vista come strumento per conseguire obiettivi di politica economica più generale. Proprio a partire dalla riforma del patto di stabilità emerge un argomento chiave che avrà nel medio termine un impatto notevole sulle istituzioni di bilancio dei paesi membri dell'Unione: la Qualità delle Finanze Pubbliche (QPF). La qualità delle finanze pubbliche è un concetto molto complesso che implica una politica di bilancio strettamente agganciata al processo di definizione della politica economica dell'Unione e dei singoli paesi aderenti. La sostenibilità delle finanze pubbliche nel medio-lungo termine, insieme al funzionamento dei mercati, rappresenta un requisito importante per assicurare idonee condizioni di crescita e sviluppo sociale. A tal fine appare strumentale ridurre il peso dello Stato nell'economia, sia in termini di regolamentazione che di livello della spesa pubblica, ed assicurare un maggior livello di efficienza della pubblica amministrazione ed una fiscal governance, europea e nazionale, più coerente ed integrata. Nell'ambito della fiscal governance, infatti, vengono ricompresi quattro elementi di base

(*Medium Term Budgetary Framework, Fiscal Rules, Independent Bodies e Budgeting Procedures*), la cui rilevanza non può essere omessa nell'interpretare l'evoluzione del bilancio dello Stato. Tale considerazione viene rafforzata anche dal fatto che la riforma del 2011 del patto di stabilità, adottata in seguito al varo di Europa 2020, introduce importanti innovazioni che determinano una dipendenza dei *framework* nazionali dal *framework* europeo, invertendo, pertanto, l'ordine delle relazioni stabilito sino a quel momento. In tale ambito è da considerare che in un prossimo futuro le procedure di controllo, preventive e correttive, verranno estese dalle politiche di bilancio alla politica economica, facendo emergere le correlazioni esistenti tra programma di stabilità (SCP) e programma nazionale delle riforme (PNR), due strumenti che sino ad oggi hanno avuto importanza differente ed hanno riguardato processi solo in parte correlati. In un prossimo futuro, quindi, vi sarà molta più Europa e meno autonomismi.

Questo processo di modernizzazione europea non poteva non avere ripercussioni sulla *governance statistica*. Un dato, infatti, fondamentale è rappresentato dall'attendibilità, tempestività e completezza delle informazioni trasmessi dagli Stati membri alla Commissione Europea. A tal fine, da un lato, occorre ben comprendere il significato delle grandezze oggetto di analisi in ambito europeo, dall'altro analizzare le principali differenze tra contabilità di Stato e contabilità statistica, per meglio capirne le correlazioni. In tale contesto, occorre approfondire le problematiche sottostanti la determinazione del saldo strutturale e del debito pubblico, nonché le caratteristiche essenziali del sistema europeo dei conti e le esigenze di rafforzamento della *governance statistica* emerse a livello europeo.

Tutto ciò premesso, il presente lavoro si pone come obiettivo quello di indagare l'evoluzione della struttura e della procedura del bilancio italiano in ottica europea e le ripercussioni che sul sistema italiano potranno verificarsi in seguito alla conclusione del processo di modernizzazione europeo avvenuto nel corso del biennio 2011/2012. A tal fine è stato utilizzato un metodo di ricerca e di sviluppo qualitativo diverso rispetto a quello che spesso contraddistingue lavori simili, in particolare omettendo un approccio storico – giuridico, caratterizzato dall'analisi cronologica delle norme che regolamentano il bilancio dello Stato, seppure lette in chiave economico-aziendale, per concentrarsi esclusivamente sulle principali innovazioni emerse nel nostro sistema recentemente e formalizzate nella L. 196/2009 e successive modificazioni.

A tal fine le fonti del presente lavoro vanno ricercate, per quanto concerne l'ottica europea, nei documenti ufficiali della Commissione Europea, del Consiglio Europeo e del Consiglio Ecofin. In particolare, sono stati analizzati i rapporti della Commissione Europea "Public Finance in EMU" degli ultimi 10 anni, integrati dalla documentazione ufficiale attinente alla materia della *policy coordination, budgetary coordination and policy e statistical governance* emessi dagli organi europei e disponibili sui rispettivi siti internet. L'analisi della documentazione europea è stata, inoltre, rafforzata da una *literature review* sugli aspetti rilevanti che di volta in volta sono emersi.

Per quanto concerne l'evoluzione delle procedure di bilancio dello Stato italiano, la principale fonte informativa sono state le circolari e i documenti emessi dalla Ragioneria Generale dello Stato tra il 2006 ed il 2012, integrate da una analisi del contenuto e delle potenzialità della L. 196/2009, e delle Direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri, varate nel 2007 e nel 2009. Anche in questo caso, ovviamente, l'indagine qualitativa è stata integrata da una *literature review* effettuata sia in ambito nazionale che in ambito internazionale.

Ciò premesso, il presente lavoro si articola in tre macro capitoli. Nel primo capitolo verrà indagata la regolamentazione europea del bilancio analizzando le grandezze di riferimento, nonché l'evoluzione della governance economica e statistica. Nel secondo capitolo viene affrontata la tematica della Qualità delle Finanze Pubbliche (QPF). Nel terzo ed ultimo capitolo verranno approfondite, infine, l'evoluzione delle procedure di bilancio in Italia, culminate con la nuova legge di contabilità, per poi approfondirne gli aspetti critici in ottica europea in sede conclusiva.

CAPITOLO PRIMO

LA REGOLAMENTAZIONE EUROPEA DEL BILANCIO

1. La funzione del Patto di Stabilità nell'ambito delle procedure di controllo del Trattato Europeo
2. Caratteri essenziali del processo di valutazione della Commissione Europea
3. Politica di bilancio ed effetti sull'economia
4. Il Cyclically-Adjusted Budget Balance (CABs)
5. L'esigenza del rafforzamento delle procedure di bilancio
6. La prima riforma del Patto di Stabilità
7. Il rafforzamento della governance statistica
8. Verso l'integrazione della politica di bilancio con la politica economica
9. Europa 2020: verso il coordinamento integrato ed il rafforzamento delle procedure di sorveglianza
10. Il rafforzamento del *commitment* politico: il Fiscal Compact ed il Two Pact
11. Caratteri essenziali del Sistema Europeo dei Conti

1. *La funzione del patto di stabilità nell'ambito delle procedure di controllo del Trattato Europeo*

L'attuale configurazione della regolamentazione europea pone la politica di bilancio al centro della politica economica dell'Unione e nell'ambito di ben definite procedure di sorveglianza multilaterale. Tali procedure sono finalizzate a garantire il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo economico e sociale dei paesi membri in condizioni tali da assicurare la stabilità dei mercati finanziari. Occorre, infatti, considerare che la Banca Centrale Europea, nell'ambito dei propri obiettivi di stabilizzazione monetaria, adotta una politica autonoma ma che condiziona ed è condizionata dalla politica economica definita in sede UE e dai singoli paesi.

Per raggiungere questi obiettivi, l'assetto della governance economica europea ha come fonte primaria di regolamentazione il Capo I del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea che definisce le *procedure di sorveglianza multilaterale* nell'ambito degli articoli 120, 121 e 126 (Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea)¹. La ratio degli articoli 120 e 121 risiede nel processo di coordinamento della politica economica, rispetto al quale appare necessario definire procedure di mutuo coordinamento e controllo tra paesi partecipanti ed istituzioni europee. Pertanto, gli stati membri nel definire gli indirizzi della propria politica economica, oltre che rispettare gli indirizzi generali della comunità sanciti all'art. 3 del Trattato, devono rispettare *gli indirizzi di massima delle politiche economiche adottate dal Consiglio Ecofin su raccomandazione della Commissione Europea*. L'Ecofin, quindi, svolge un ruolo fondamentale di intermediazione tra Commissione, Consiglio Europeo e Parlamento Europeo. In particolare, stabilisce l'art. 121, par. 3 che "al fine di garantire un più stretto coordinamento delle politiche economiche ed una convergenza duratura dei ri-

¹ Ex articoli 102A, 103 e 104C del Trattato di Maastricht, già rivisti nella numerazione dal trattato di Amsterdam (98, 99 e 104).

sultati economici degli stati membri, il Consiglio², sulla base delle relazioni presentate dalla Commissione, *sorveglia l'evoluzione economica* di ciascuno degli Stati membri e nella Comunità, nonché *la coerenza delle politiche economiche* con gli indirizzi di massima [...] ai fini di detta sorveglianza multilaterale, gli Stati membri trasmettono alla Commissione le informazioni concernenti le misure di rilievo da essi adottate nell'ambito della politica economica". Sebbene la funzione decisionale dell'intera procedura sia rimessa al Consiglio che può emanare raccomandazioni allo Stato membro qualora i suoi comportamenti siano lesivi degli equilibri dell'Unione, alla Commissione vengono rimesse funzioni esecutive, di proposta e di analisi.

La sorveglianza multilaterale costituisce le fondamenta su cui sono state definite nel 1997 le linee guida della procedura preventiva (*preventive arm*) del Patto di Stabilità e Crescita (Stability and Growth Pact - SGP) e delle relative procedure di valutazione del programma presentato da ciascuno Stato³. Pertanto, lo Stability and Convergence Program (SCP), dotato di una specifica struttura e fondato su grandezze economiche, si inserisce nel quadro più generale della governance economica dell'Unione Europea, regolamentando le relazioni che sussistono tra Governo nazionale ed organi europei (Consiglio dell'Unione, Consiglio Europeo, Commissione e Parlamento) nell'ambito dell'art. 121 del trattato⁴. L'aspetto delle grandezze economiche collega l'SCP alla procedura EDP (Excessive Deficit Procedure) che costituisce la fase consuntiva e di controllo *ex-post* dello Stability and Growth Pact. La procedura EDP, che in ultima analisi controlla gli equilibri di bilancio, è stata istituita nelle sue linee generali dall'art. 126 del Trattato, giacché la politica di bilancio è vista in chiave strumentale alla politica economica ed alle esigenze di crescita, sviluppo ed occupazione che caratterizzano gli obiettivi dell'unione.

² Leggasi Ecofin.

³ Si sottolinea come con il termine Patto di Stabilità e Crescita (Stability and Growth Pact - SGP) s'intende l'intera procedura di controllo multilaterale svolta nell'ambito degli artt. 121 e 126 del Trattato. Per un approfondimento: BUTI M.-FRANCO D.-ONGEMA H., "Fiscal Discipline and flexibility in EMU: the Implementation of the Stability and Growth Pact", in *Oxford Review of Economic Policy*, 14(3), 1998, pagg. 81-97.

⁴ Relazioni non sempre chiare e ben definite, al punto che vi sono stati conflitti in merito alle competenze in materia risolti in sede di Corte di Giustizia Europea. In particolare nel corso del 2002 si sono manifestate frizioni istituzionali tra Consiglio e Commissione in seguito allo sfioramento del tetto del 3% del rapporto deficit/PIL di Germania e Francia.

Tale procedura tende ad evitare che gli Stati membri raggiungano livelli di *disavanzo* (*o deficit*) e di *indebitamento pubblico*⁵ eccessivi e, pertanto, tende a monitorare in itinere ed a consuntivo la disciplina di bilancio rispetto a due parametri fondamentali ovvero il rapporto deficit/PIL e debito pubblico/PIL quantificati dal relativo protocollo allegato al Trattato nella misura del 3% e del 60%⁶.

La Commissione, in qualità di esecutivo, è incaricata del controllo continuativo sulle informazioni, preventive e consuntive, trasmesse al fine di riscontrare “errori” ovvero rilevare deficit eccessivi ed attivare la relativa procedura europea di correzione/sanzione, a meno che non costituiscano *un evento del tutto eccezionale*⁷ ovvero derivino da un processo di risanamento progressivo che evidenzi un graduale avvicinamento al valore di riferimento. In particolare, qualora uno stato membro non rispetti i requisiti, *tenendo anche conto dell’incidenza sui parametri della spesa pubblica per investimenti, della posizione economica e di bilancio nel medio termine*, ovvero manifesti dei rischi futuri di disavanzo eccessivo, la Commissione predisponde una relazione e trasmette un parere sotto forma di “raccomandazione” al Consiglio, il quale, dopo una autonoma valutazione e dopo aver consultato il Comitato Economico e Finanziario (CEF), decide se esistano le condizioni per un deficit eccessivo, formulando proprie raccomandazioni allo Stato membro. Tale dichiarazione apre una fase di progressiva sanzione agli Stati membri inadempienti che consistono, progressivamente, nel:

⁵ Sulla corretta definizione di queste grandezze e sul loro significato si veda infra. Già il protocollo sulla procedura per disavanzi eccessivi allegato al Trattato di Maastricht, rimandando al sistema europeo dei conti economici integrati, definisce:

- 1) per pubblico, la pubblica amministrazione costituita dall’amministrazione centrale, regionale, locale e dai fondi di previdenza, escluse le gestioni commerciali;
- 2) per disavanzo, l’indebitamento netto;
- 3) per investimento, la formazione di capitale fisso lordo;
- 4) per debito, il debito lordo consolidato al valore nominale in essere alla data di chiusura dell’esercizio.

⁶ Cfr. ARTIS M.J.-BUTI M., “Close-to-balance or in surplus: a Policy-Maker’s Guide to the Implementation of the Stability and Growth Pact”, *Journal of Common Market Studies*, 38(4), 2000, pagg. 563-591.

⁷ La graduale ridefinizione del concetto di “evento eccezionale” ha portato alla revisione dei regolamenti che disciplinano sia la parte preventiva che quella correttiva del patto di stabilità e crescita.

- 1) rendere pubbliche le raccomandazioni;
- 2) fissare un calendario entro il quale obbligare lo Stato membro a presentare misure rivolte al recupero del disavanzo;
- 3) ridurre i finanziamenti attraverso la Banca Europea degli Investimenti;
- 4) imporre allo Stato membro la costituzione di un deposito infruttifero;
- 5) irrogare ammende.

E' evidente che, già a livello di Trattato e senza entrare, per il momento, nel merito del sistema delle statistiche, la procedura di controllo appare flessibile giacché il dato di disavanzo può essere oggetto di interpretazione e di contestualizzazione. Il parere complessivo sulla situazione di uno Stato, pertanto, non è del tipo on/off, ma subisce un processo di soggettivazione e di contestualizzazione. Da un lato, infatti, la Commissione può riconsiderare il dato numerico dell'indicatore in funzione della qualità della spesa, poiché una situazione di disavanzo legata alla spesa per investimenti è sicuramente differente da un disavanzo legato prevalentemente alle partite correnti, oltre che esprimere un giudizio in chiave prospettica e non già consuntiva. Dall'altro, la Commissione tende a valutare non soltanto il dato spot, ma anche il sentiero di aggiustamento e la posizione di medio termine del paese oggetto di analisi ed esprimere, quindi, un giudizio in chiave prospettica, oltre che in via consuntiva. Tale giudizio, inoltre, si fonda, più che sui dati "nominali" trasmessi dagli Stati membri, su analisi "strutturali" e tendenziali condotte in via autonoma dalla Commissione. A questo si aggiunga che, al momento in cui si scrive, il Consiglio con una decisione a maggioranza qualificata può non dar seguito alle raccomandazioni della Commissione. La procedura di valutazione europea, quindi, non solo si basa su dati statistici che scontano un processo di valutazione, ma aggiunge ulteriori elementi di merito che tendono ad aumentare quanto più si passa dai dati consuntivi sino ai dati previsionali.

La EDP costituisce, di fatto, il braccio operativo di controllo dell'SGP anche se, nell'ambito delle procedure di sorveglianza multilaterale⁸, la fa-

⁸ Considerando che "è opportuno integrare la procedura di sorveglianza multilaterale di cui all'art. 121 del Trattato con una procedura di allarme preventivo che consenta al Consiglio di avvertire tempestivamente uno Stato membro della necessità di adottare tempestivamente le necessarie misure di bilancio correttive per evitare che il disavanzo diventi eccessivo" ed inoltre che "la procedura di sorveglianza multilaterale dovrebbe