

Le nuove indicazioni della Commissione europea sulla flessibilità nel Patto di stabilità e crescita

1. La Comunicazione della Commissione sulla flessibilità del Patto: principali novità

La Commissione europea ha pubblicato il 13 gennaio 2015 una Comunicazione su *"Making best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact"*. Si tratta di una Comunicazione "interpretativa" sugli spazi di flessibilità di bilancio già esistenti all'interno delle regole del Patto di stabilità e crescita (da ora in poi "Patto").

Le nuove indicazioni della Commissione trovano applicazione immediata perché non necessitano di provvedimenti normativi. Nelle prossime settimane, la Commissione si confronterà con gli Stati membri e con il Consiglio dell'Unione europea per fornire ulteriori spiegazioni su queste indicazioni, in particolare in vista

della presentazione dei Programmi di stabilità e dei Programmi nazionali di riforma da parte degli Stati membri.

La nuova interpretazione della Commissione ha tre obiettivi principali: a) tenere in migliore considerazione il ciclo economico degli Stati membri nelle raccomandazioni sugli aggiustamenti di bilancio; b) promuovere gli investimenti; c) incoraggiare l'attuazione delle riforme strutturali.

Tenere in migliore considerazione il ciclo economico

Viene introdotta una "matrice" che stabilisce un legame più preciso tra posizione del ciclo economico e aggiustamento strutturale di bilancio richiesto agli Stati membri nella parte preventiva del Patto per i Paesi che non hanno ancora raggiunto l'obiettivo di

medio termine (OMT). L'aggiustamento di bilancio richiesto è inoltre più elevato per i Paesi con un livello del debito pubblico in rapporto al PIL maggiore del valore di riferimento del 60 per cento.

In particolare, per quanto riguarda i Paesi con un rapporto debito/PIL maggiore del 60 per cento, se la crescita del PIL è negativa o l'*output gap* è negativo e più ampio del -4 per cento ("*exceptionally bad times*"), non viene richiesto nessun aggiustamento strutturale di bilancio. Questo era già implicito nell'interpretazione delle regole del Patto da parte della Commissione e, per esempio, ha trovato applicazione per l'Italia nel 2014.

In periodi in cui l'*output gap* è negativo e compreso tra -4 e -3 per cento ("*very bad times*"), l'aggiustamento richiesto a Paesi con il debito relativamente elevato è di 0,25 punti percentuali di PIL (invece dell'aggiustamento "*benchmark*" di mezzo punto percentuale di PIL). Questo dovrebbe essere il caso previsto per l'Italia nel 2015 considerato che le previsioni di Autunno 2014 della Commissione stimano un *output gap* pari a -3,4 per cento.

La Commissione prevede inoltre aggiustamenti di entità crescente in periodi di "*bad times*" (*output gap* compreso tra -3 e -1,5 per cento), "*normal times*" (*output gap* tra -1,5 e +1,5 per cento) e "*good times*" (*output gap* positivo e più ampio di 1,5 per cento). Nel caso di "*bad times*" e "*good times*", gli aggiustamenti sono inoltre maggiori se la crescita del PIL effettiva risulta più elevata di quella potenziale. Per esempio, nel caso di Paesi in periodi di "*bad times*" e con un rapporto debito/PIL superiore al 60 per

cento, l'aggiustamento strutturale richiesto è pari a 0,25 per cento se la crescita effettiva è inferiore a quella potenziale mentre è pari a 0,5 per cento se la crescita effettiva è superiore a quella potenziale. In questo caso, la Commissione ritiene quindi opportuno richiedere uno sforzo di aggiustamento maggiore a quei Paesi la cui posizione ciclica, seppur sempre negativa, è in via di miglioramento.

Promuovere gli investimenti

Le spese per gli eventuali contributi degli Stati membri al nuovo Fondo europeo per gli investimenti strategici costituito dalla Commissione e dalla BEI nell'ambito del Piano per gli investimenti del Presidente Juncker non saranno tenuti in considerazione ai fini del Patto. Per esempio, per quanto riguarda la parte preventiva, i contributi al Fondo saranno considerati una tantum e quindi non saranno inclusi nel calcolo del saldo strutturale di bilancio. Per quanto riguarda la parte correttiva (sia regola del disavanzo sia regola del debito), il contributo al Fondo sarà considerato dalla Commissione come "fattore rilevante". Quindi, l'avvio della procedura di disavanzo eccessivo non è prevista se la violazione della regola del disavanzo o del debito dipende solo dal versamento di questo contributo. L'eccesso del rapporto disavanzo/PIL rispetto al limite del 3 per cento deve comunque essere piccolo e di natura temporanea.

Vengono inoltre delineate alcune delle modalità per la "clausola degli investimenti" nella parte preventiva del Patto, vale a dire del trattamento nei saldi strutturali di bilancio delle spese per i

cofinanziamenti nazionali agli investimenti finanziati dalla UE. In particolare, la Comunicazione sottolinea che la clausola può essere richiesta dagli Stati membri in recessione o con un *output gap* negativo e più ampio di -1,5 per cento. Il rapporto disavanzo/PIL deve inoltre rimanere al di sotto del 3 per cento e deve essere mantenuto un appropriato margine di sicurezza rispetto a tale limite. Viene quindi chiarito che questo aumento dei cofinanziamenti nazionali non deve andare a discapito degli altri investimenti pubblici non finanziati dalla UE. Si precisa quindi che le deviazioni dall'aggiustamento strutturale devono in ogni caso essere compensate negli anni successivi e l'OMT deve essere raggiunto entro l'orizzonte di quattro anni contenuto nei Programmi di stabilità.

La Comunicazione, tuttavia, non specifica se sia l'intero ammontare delle spese per i cofinanziamenti nazionali oppure solo le sue variazioni annuali a poter essere eliminato dal calcolo dei saldi strutturali di bilancio. Data la rilevanza di questo aspetto, è prevedibile che verranno pubblicati ulteriori chiarimenti sull'applicazione della clausola degli investimenti da parte della Commissione.

Incoraggiare l'attuazione delle riforme strutturali

Vengono infine chiarite le modalità per la "clausola delle riforme strutturali" nella parte preventiva del Patto, vale a dire la possibilità di deviare temporaneamente dall'aggiustamento strutturale di bilancio verso l'OMT per l'attuazione di importanti riforme strutturali con costi nel breve termine ma che migliorino la sostenibilità di bilancio nel lungo termine, anche

attraverso l'innalzamento della crescita potenziale.

In particolare, gli Stati membri possono attivare questa clausola se viene presentato un piano di riforme strutturali completo e dettagliato che includa le misure previste corredato di un calendario per la loro attuazione. L'attuazione delle misure e il rispetto del calendario verrà monitorato nel contesto del Semestre europeo o della procedura per squilibri macroeconomici eccessivi.

Sulla base di questo piano, la Commissione può quindi raccomandare al Consiglio di concedere allo Stato membro una deviazione temporanea dall'OMT o dal sentiero di aggiustamento verso l'OMT tenendo conto di alcune condizioni. In particolare, la deviazione temporanea deve essere inferiore a mezzo punto percentuale di PIL e deve essere mantenuto un appropriato margine di sicurezza rispetto al limite del 3 per cento del rapporto disavanzo/PIL. Inoltre, l'OMT deve in ogni caso essere raggiunto entro quattro anni dalla presentazione del piano di riforme strutturali. Per esempio, se il piano di riforme strutturali viene presentato nel 2015, l'OMT deve essere raggiunto entro il 2018. Se lo Stato membro non rispetta il piano di riforme, si applicano le normali procedure previste dalla parte preventiva del Patto.

Infine, l'eventuale presentazione ed effettiva attuazione del piano di riforme strutturali da parte degli Stati membri sarà considerata come uno dei "fattori rilevanti" nel contesto della parte correttiva del Patto.

2. Le possibili implicazioni della Comunicazione per l'Italia

La novità più rilevante per la valutazione dei saldi di finanza pubblica dell'Italia è la migliore considerazione del ciclo economico per definire l'aggiustamento strutturale di bilancio nella parte preventiva del Patto. Infatti, secondo la nuova matrice predisposta dalla Commissione, l'Italia dovrebbe trovarsi in "*very bad times*" nel 2015 e quindi dovrebbe essere richiesto un aggiustamento strutturale annuale di bilancio di 0,25 punti percentuali di PIL invece di 0,5 punti percentuali. Nella media dei due anni 2014-15, l'aggiustamento strutturale annuale medio richiesto dovrebbe essere adesso pari a 0,125 per cento del PIL invece del precedente 0,25 per cento.

Secondo le previsioni del Documento programmatico di bilancio 2015 del Governo, l'aggiustamento strutturale di bilancio è stimato pari a 0,3 per cento nel 2015. Quindi, grazie alla nuova matrice, l'aggiustamento annuale nel 2015 sarebbe coerente con il sentiero di aggiustamento verso l'OMT. Tuttavia, per il 2014 viene stimato un peggioramento strutturale di -0,3 per cento. Quindi, considerando la media del biennio 2014-15, permanerebbe il rischio di deviazione dal sentiero di aggiustamento.

Secondo le previsioni di Autunno 2014 della Commissione, l'aggiustamento strutturale di bilancio è stimato pari a 0,1 per cento nel 2015 dopo un peggioramento di -0,1 per cento nel 2014. Quindi, con queste previsioni (che sono tuttavia in corso di revisione),

permanerebbe un rischio di deviazione dal sentiero di aggiustamento, anche se potrebbe essere considerato non significativo.

L'altra novità che potrebbe essere rilevante per gli obiettivi di finanza pubblica è, se l'Italia deciderà di attivarla, quella della clausola per le riforme strutturali in quanto ciò potrebbe consentire una deviazione temporanea dal sentiero di aggiustamento verso l'OMT. Prima della pubblicazione della Comunicazione, solo le riforme pienamente attuate potevano essere considerate ai fini del Patto.

Per quanto riguarda la "clausola degli investimenti", sono necessari ulteriori elementi per poter valutare i margini disponibili per l'Italia ad attivarla. In particolare, è importante poter disporre di ulteriori chiarimenti sulla quota di spesa per cofinanziamenti nazionali che può essere effettivamente rimossa dal calcolo del saldo strutturale di bilancio ai fini del rispetto della parte preventiva del Patto. Occorre tenere conto peraltro che continua ad essere valida la soglia del 3 per cento in rapporto al PIL come limite non valicabile per il disavanzo effettivo.

Infine, per quanto riguarda la parte correttiva del Patto, le novità introdotte dalla Comunicazione sono relativamente meno importanti e non appaiono sufficienti per permettere all'Italia di rispettare la regola del debito. Tuttavia, l'eventuale attivazione della clausola sulle riforme strutturali potrebbe essere considerato un importante "fattore attenuante" (*mitigating factor*) da parte della Commissione.