



Servizio del bilancio
del Senato

n.b. nota breve

XVII legislatura
Nota breve n. 10
Febbraio 2015

La comunicazione della Commissione europea sulla flessibilità

Alla redazione della Nota breve ha contribuito l'Ufficio di segreteria della 5^a Commissione permanente (Programmazione economica, bilancio)

Premessa

Il 13 gennaio 2015, la Commissione europea ha adottato una comunicazione interpretativa del Patto di stabilità e crescita al fine di fornire orientamenti sul miglior modo di utilizzare la flessibilità esistente nelle regole del Patto al fine di contribuire a sviluppare una posizione di bilancio più propizia alla crescita nella zona euro¹. La comunicazione chiarisce come tre specifiche dimensioni politiche sono prese in considerazione nell'applicazione delle regole del Patto: 1) gli investimenti; 2) le riforme strutturali; 3) le condizioni congiunturali del ciclo.

La Commissione ha precisato che applicherà questi nuovi orientamenti immediatamente e che avvierà un dialogo con gli Stati e il Consiglio per fornire tutte le spiegazioni necessarie prima dell'adozione dei programmi di stabilità e convergenza e dei programmi nazionali di riforma attesi per la primavera 2015². Inoltre, la Commissione presenterà un rapporto al Consiglio europeo di giugno 2015 per la definizione di nuove misure di rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche e di approfondimento dell'Unione monetaria.

n.b.

¹ [Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, il Consiglio, la Banca centrale europea, il Comitato economico sociale, il Comitato delle regioni e la Banca europea degli investimenti. Utilizzare al meglio la flessibilità offerta dalle regole esistenti del Patto di stabilità e crescita.](#)

² In base all'art. 9 della legge n. 196 del 2009, il Programma di stabilità e il Programma nazionale di riforma sono presentati al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea entro il 30 aprile e comunque nei termini e con le modalità previsti dal Codice di condotta sull'attuazione del patto di stabilità e crescita.

1) Gli investimenti pubblici

La Comunicazione precisa il modo in cui la Commissione tratterà le spese per investimenti pubblici nell'ambito delle procedure previste dal Patto di stabilità e crescita (PSC), con particolare riferimento al c.d. Piano Juncker per gli investimenti, il quale si avvale, quale strumento operativo, del Fondo Europeo per gli investimenti strategici (da ora in avanti "Fondo"), costituito dalla Commissione europea e dalla Banca europea per gli investimenti (BEI). La dotazione iniziale del Fondo - costituita mediante ricorso al bilancio dell'Unione europea, nella forma di un fondo di garanzia, e alle risorse della BEI - potrà essere incrementata attraverso i contributi versati dagli Stati membri. Questi ultimi, inoltre, avranno la possibilità di co-finanziare i progetti di investimento congiuntamente con il Fondo.

Contributi finanziari degli Stati membri al Fondo

I contributi al Fondo rappresentano delle operazioni finanziarie *una tantum*. Essi non incidono sul perseguimento degli obiettivi di bilancio (l'obiettivo di medio termine, OMT, e l'aggiustamento di bilancio necessario a conseguirlo) considerati nell'ambito del braccio preventivo del PSC, in quanto questi sono calcolati in termini strutturali, cioè al netto degli effetti di misure *una tantum*.

La precisazione fornita dalla Comunicazione in merito agli effetti sugli obiettivi espressi in termini strutturali della partecipazione degli stati membri al Fondo è interamente deducibile dalle norme contenute nel Patto di stabilità e crescita.

Per quanto riguarda gli obiettivi di bilancio espressi in termini nominali, cioè il raggiungimento di un deficit pari al 3 per cento del PIL e la riduzione del debito pubblico verso l'obiettivo del 60 per cento del PIL, in base all'articolo 2(3) del regolamento (CE) n. 1467/97, la Commissione considererà il contributo al Fondo quale "fattore rilevante" ai fini dell'avvio della Procedura sui deficit eccessivi (PDE). Ciò implica, come specifica la Comunicazione, che la PDE non sarà avviata qualora il mancato rispetto della regola del 3 per cento sia dovuto esclusivamente al contributo al Fondo (fermo restando che la deviazione dall'obiettivo debba essere piccola e avere carattere temporaneo). Analogamente, per quanto riguarda la regola del debito, la Commissione europea non avvierà una PDE qualora il mancato rispetto della regola sia riconducibile esclusivamente alla contribuzione finanziaria al Fondo, di nuovo facendo riferimento al concetto di fattore rilevante.

Co-finanziamento da parte degli stati membri dei progetti di investimenti co-finanziati altresì dal Fondo

La Commissione europea valuterà, nell'ambito del Patto di stabilità e crescita, il co-finanziamento dei progetti di

investimento da parte degli Stati membri in linea con quanto stabilito nella c.d. "clausola sugli investimenti"³, non diversamente, pertanto, da quanto avviene per qualsiasi altro investimento.

Ciò comporta che, nell'ambito del braccio preventivo del PSC, alcuni tipi di investimento verranno considerati dalla Commissione, analogamente a quanto avviene per le riforme strutturali, in grado di giustificare deviazioni temporanee dall'OMT o dal percorso di avvicinamento ad esso, purché le seguenti condizioni risultino verificate:

- 1) Il tasso di crescita del PIL è negativo oppure inferiore al tasso di crescita potenziale tanto da risultare in un *output gap* maggiore all'1,5 per cento del PIL;
- 2) Il limite del 3 per cento del PIL non viene superato ed è mantenuto un adeguato margine di sicurezza;
- 3) La spesa di investimento riguarda progetti che producano effetti di lungo periodo sul bilancio pubblico positivi e verificabili e che siano co-finanziati dall'Unione europea nell'ambito della politica strutturale e di coesione (inclusa l'iniziativa per l'occupazione giovanile), delle Reti trans-europee (*Trans-European Networks*) o del Meccanismo per collegare l'Europa (*Connecting Europe Facility*), e i co-finanziamenti nazionali di progetti co-finanziati anche dal Fondo europeo per gli investimenti strategici;
- 4) Le spese in co-finanziamento non dovrebbero sostituire gli investimenti finanziati interamente da risorse nazionali, cosicché la spesa totale per investimenti pubblici non sia diminuita;
- 5) Lo Stato membro deve compensare ogni deviazione temporanea dal proprio OMT, il quale deve essere raggiunto in ogni caso entro l'orizzonte temporale compreso nel Programma di stabilità e convergenza.

La novità introdotta dalla Comunicazione della Commissione rispetto alle precedenti linee guida riguarda l'applicazione della "clausola degli investimenti" indipendentemente dalle condizioni economiche in cui si trova l'area euro o l'Unione europea nel suo complesso, e quindi con esclusivo riferimento alla situazione economica del solo Stato membro. Ciò potrà portare ad un'applicazione più estesa della clausola rispetto al passato e, allo stesso tempo, ad un'applicazione maggiormente legata alle specifiche condizioni economiche del paese. Ricordiamo che l'articolo 5 del regolamento (CE) 1466/1997 che disciplina il braccio preventivo del PSC, ammette deviazioni significative dall'OMT o dal percorso di avvicinamento soltanto nel caso in cui vi siano eventi eccezionali, tra l'altro, legati ad una severa recessione dell'area euro o dell'Unione europea nel suo complesso.

³ Sulla c.d. "clausola sugli investimenti" cfr. Servizio del bilancio del Senato, [La clausola sugli investimenti pubblici nella governance economica europea](#), Nota breve n. 3, ottobre 2013.

In base alle ultime previsioni economiche fornite dalla Commissione europea⁴, l'Italia soddisfa la condizione relativa all'ampiezza dell'*output gap* sia nel 2015 che nel 2016, anni in cui è previsto un valore pari al 3,5 e al 2,1 per cento del PIL.

2) Le riforme strutturali

Agli stati membri che si trovano nel braccio preventivo del Patto, in base all'articolo 5, del reg. 1466/1997⁵, è concesso di deviare temporaneamente dall'obiettivo di medio termine (OMT) o dal percorso di avvicinamento ad esso, se stanno attuando importanti riforme strutturali. La Commissione ricorda che le riforme devono soddisfare tre requisiti: i) devono essere "importanti"⁶; ii) devono avere effetti diretti positivi a lungo termine sul bilancio, compreso il rafforzamento del potenziale di crescita sostenibile e pertanto un impatto quantificabile sulla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche; iii) devono essere completamente attuate.

Mentre per quanto riguarda i primi due requisiti la Commissione non fa che ribadire quanto affermato dall'art. 5 del reg. 1466/1997, per il terzo requisito fornisce una interpretazione innovativa. Infatti, finora si era fatto riferimento al Codice di condotta del Patto⁷, il quale specifica che dovrebbero essere considerate soltanto riforme adottate. Al contrario, la Commissione ora afferma che il requisito dell'attuazione può anche essere soddisfatto *ex ante* se lo Stato presenta un piano strutturale di medio periodo globale e dettagliato che includa misure precise e un calendario credibile per la loro adozione e realizzazione. Nel caso di un Paese sottoposto alla Procedura per squilibri macroeconomici eccessivi (l'Italia è attualmente destinataria di raccomandazioni a seguito dell'esame approfondito del marzo 2014 che ha riscontrato che il nostro Paese presenta squilibri eccessivi), deve essere presentato un piano azione correttiva. Gli Stati devono inoltre quantificare l'impatto di medio periodo delle riforme sia sulle finanze pubbliche sia sulla crescita potenziale.

A tali condizioni, la Commissione raccomanderà la concessione agli Stati di un tempo supplementare per raggiungere l'OMT nella forma di una deviazione temporanea fino allo 0,5 per cento del PIL, purché l'OMT sia raggiunto entro 4 anni dall'anno in cui la clausola è attivata. Inoltre non deve comunque essere superato il parametro del 3 per cento del PIL per il deficit.

⁴ Cfr. [Commissione Europea, European Economic Forecasts, Winter 2015](#), European Economy n. 1, 2015.

⁵ [Regolamento per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche](#).

⁶ In particolare si può trattare sia di singole riforme, come ad esempio le riforme pensionistiche, sia di pacchetti di riforme globali che pongono rimedio a debolezze strutturali rinforzandosi reciprocamente.

⁷ Il codice di condotta è un documento approvato dal Consiglio Ecofin, che illustra le specificazioni nell'applicazione del Patto di stabilità e crescita e il formato e il contenuto dei programmi di stabilità e convergenza.

L'attuazione delle misure e il rispetto del calendario sono monitorati nel contesto del Semestre europeo o della procedura per squilibri macroeconomici eccessivi; nel caso in cui lo Stato non attui le riforme concordate, la deviazione temporanea dall'OMT non sarebbe più garantita.

Per gli Stati membri che si trovano nel braccio correttivo del Patto (la procedura per deficit eccessivi)⁸, l'esistenza di un piano di riforme strutturali, che fornisca informazioni dettagliate e verificabili e un calendario credibile di adozione e realizzazione, sarà presa in considerazione come un fattore significativo: i) nella decisione di aprire la procedura per deficit eccessivi; ii) nel fissare il termine per la correzione del deficit eccessivo o nell'estendere tale termine, in questo caso però rimane il parametro dello 0,5 per cento del PIL di miglioramento minimo; iii) nel decidere la chiusura della procedura: potrebbe essere chiusa anche se il deficit è sopra il 3 per cento del PIL se la parte eccedente è addebitabile interamente ai costi di attuazione delle riforme, il deficit è diminuito sostanzialmente e continuamente e ha raggiunto un valore vicino alla soglia.

3) La considerazione delle condizioni congiunturali del ciclo economico nei singoli Stati membri

Come è noto, il PSC è incentrato sul concetto di saldo di bilancio strutturale (saldo nominale al netto degli effetti del ciclo economico e/o di misure *una tantum*). Nell'ambito del braccio preventivo è definito un obiettivo di bilancio a medio termine (OMT), che viene aggiornato almeno ogni tre anni, con l'obiettivo di migliorare il saldo di bilancio strutturale dello 0,5 per cento del PIL l'anno.

Questa parte della comunicazione è anche quella di più immediata applicazione.

Va sottolineato in proposito il concetto di "modulazione" dello sforzo di aggiustamento dei conti pubblici laddove esso lascia intendere che le correzioni fiscali che saranno richieste a ciascun paese saranno "modulate" in base alle condizioni cicliche dell'economia. Pertanto, nelle fasi in cui le condizioni dell'economia sono migliori sarà richiesto un più elevato sforzo e viceversa.

Sotto l'aspetto più prettamente quantitativo, va segnalato che la Commissione ha allegato alla comunicazione una tavola (*annex 2*) che contiene i valori numerici della modulazione.

Essa definisce un *set* di rapporti meglio definiti tra fase ciclica dell'economia e aggiustamento strutturale di bilancio richiesto agli Stati membri nell'ambito del "preventive arm" del PSC per i Paesi che non hanno ancora raggiunto l'obiettivo di medio termine citato (OMT).

⁸ [Art. 2 del reg. 1467/1997 del 7 luglio 1997 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi](#).

Più in particolare, 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. Si tratta comunque della interpretazione delle regole del PSC già utilizzate dalla Commissione che è stata applicata all'Italia nel 2014.

Nei periodi in cui l'*output gap* è negativo e compreso tra -4 per cento e -3 per cento, l'aggiustamento richiesto a Paesi con il debito relativamente elevato è pari a 0,25 punti percentuali di PIL in luogo dell'aggiustamento standard di 0,5 per cento 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 cento⁹.

Annex 2 - Matrix for specifying the annual fiscal adjustment towards the Medium-Term Objective (MTO) under the preventive arm of the Pact

		Required annual fiscal adjustment*	
		Debt below 60% and no sustainability risk	Debt above 60% or sustainability risk
		Condition	
Exceptionally bad times	Real growth <0 or output gap <-4	No adjustment needed	
Very bad times	-4 ≤ output gap <-3	0	0.25
Bad times	-3 ≤ output gap <-1.5	0 if growth below potential, 0.25 if growth above potential	0.25 if growth below potential, 0.5 if growth above potential
Normal times	-1.5 ≤ output gap < 1.5	0.5	> 0.5
Good times	output gap ≥ 1.5 %	> 0.5 if growth below potential, ≥ 0.75 if growth above potential	2 0.75 if growth below potential, ≥ 1 if growth above potential

* all figures are in percentage points of GDP

Definitions:

- Fiscal adjustment: improvement in the general government fiscal balance measured in structural terms (i.e. cyclically adjusted and without one-off measures).
- Growth potential: estimated rate of growth if the economy is at its potential output.
- Output gap: difference between the level of actual and potential output (expressed in percentage points compared to the potential output).
- Potential output: a summary indicator of the economy's capacity to generate sustainable, non-inflationary output.



nota breve

Sintesi di argomenti di attualità del Servizio bilancio del Senato

I testi sono disponibili alla pagina <http://www.senato.it/documentazione/bilancio/>

progetto grafico the washing machine

⁹ 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.