

ISTITUTO DI ECONOMIA E FINANZA



DIPARTIMENTO DI STUDI GIURIDICI
FILOSOFICI ED ECONOMICI

SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

PUBLIC FINANCE RESEARCH PAPERS

**LA MANOVRA FINANZIARIA 2015: DA BRUXELLES UNA APERTURA DI
CREDITO A TEMPO CONDIZIONATA ALL'ATTUAZIONE DELLE
RIFORME STRUTTURALI**

PAOLO CANAPARO

E-PFRP N. 10

2015

Paolo Canaparo

Ministero dell'Interno

Ufficio Affari legislativi e relazioni parlamentari

Please cite as follows:

Paolo Canaparo (2015), "LA MANOVRA FINANZIARIA 2015: DA BRUXELLES UNA APERTURA DI CREDITO A TEMPO CONDIZIONATA DALL'ATTUAZIONE DELLE RIFORME STRUTTURALI", *Public Finance Research Papers*, Istituto di Economia e Finanza, DIGEF. Sapienza University of Rome, n. 10
(<http://www.digef.uniroma1.it/pubblicazioni>).

E-PFRP N. 10

2015

Paolo Canaparo

LA MANOVRA FINANZIARIA 2015: DA BRUXELLES UNA APERTURA DI CREDITO A TEMPO CONDIZIONATA ALL'ATTUAZIONE DELLE RIFORME STRUTTURALI

Abstract

Il contributo affronta il delicato tema della valutazione della manovra finanziaria 2015 da parte della Commissione europea, nell'ambito del sistema di governance europea introdotto a seguito della grave crisi economico-finanziaria. In particolare, dopo aver descritto la posizione assunta dalla Commissione sul documento di bilancio nazionale, descrive le criticità evidenziate dall'organismo comunitario in merito all'attuazione delle riforme strutturali e le opportunità offerte agli Stati membri dalla Comunicazione in merito alla flessibilità del Patto di stabilità e crescita, adottata il 13 gennaio scorso.

JEL Classification: Consolidamento fiscale; riforme strutturali; Unione Europea.

Keywords: H6; H3.

1. La valutazione dei documenti di bilancio dei Paesi dell'area euro.

La Commissione europea ha espresso, con la comunicazione del 28 novembre 2014¹, una valutazione globale sui documenti programmatici di bilancio per il 2015 (*Draft Budgetary Plan*, DPB) dei sedici Stati membri della zona euro non soggetti a un programma di aggiustamento macroeconomico (Grecia e Cipro²), all'esito della procedura avviata con la loro trasmissione ai sensi del regolamento (UE) n. 473 del 2013³. Tale regolamento, che è parte della più ampia riforma della *governance* europea⁴, stabilisce le procedure per

¹ COM (2014) 907 *final*, disponibile al seguente indirizzo: ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/.../1-2014-907-IT-F1-1.Pd.

² Questi Paesi non sono tenuti a presentare un documento programmatico, in quanto già sottoposti ad uno stretto monitoraggio di bilancio in ragione dell'assoggettamento al programma di aggiustamento macroeconomico.

³ Si tratta di uno dei due regolamenti europei (c.d. two-pack) che si concentrano, in particolare, sul coordinamento e sulla sorveglianza rinforzata. La motivazione della loro adozione è rintracciabile nella "...crisi, a causa della sempre maggiore interdipendenza e suscettibilità di effetti di *spill-over* nelle rispettive decisioni di bilancio". Si tratta di due regolamenti basati sull'articolo 136 del Trattato sul funzionamento e relativi, quindi, ai soli Stati della zona euro. In particolare, il regolamento 473 prescrive agli Stati dell'Area euro di: pubblicare i propri programmi di bilancio a medio-termine, basati su previsioni macroeconomiche fornite da un organismo indipendente; presentare entro il 15 ottobre di ciascun anno il progetto di bilancio per l'anno successivo; approvare la legge di bilancio annuale non più tardi del 31 dicembre; istituire un ente di controllo del bilancio indipendente per il monitoraggio degli andamenti di bilancio.

⁴ L'espressione «*governance europea*» fa riferimento al sistema di istituzioni e procedure posto in essere al fine di conseguire gli obiettivi dell'Unione in ambito finanziario ed economico, ossia il coordinamento delle politiche di bilancio ed economiche per promuovere la stabilità delle finanze pubbliche e il progresso economico e sociale dell'UE a vantaggio dei suoi cittadini. La crisi finanziaria del 2008 e la recessione dell'economia globale del 2009 hanno determinato un forte deterioramento delle finanze pubbliche e delle prospettive di crescita economica in tutti i paesi europei e hanno attivato un ciclo di modifiche della *governance* europea. A tale fine, si è proceduto a rivedere e rafforzare il sistema di istituzioni e procedure esistente nell'UE in materia di controllo e vigilanza sui disavanzi e debiti pubblici e coordinamento economico, una prima volta nel 2011 (con l'adozione del «six-pack»), quindi nel 2012 (l'istituzione del meccanismo europeo di stabilità (MES)) e nel 2013 (con l'adozione del «two-pack»). Le azioni intraprese hanno delineato una architettura delle politiche di

il monitoraggio rafforzato delle politiche di bilancio nella zona euro e la garanzia della coerenza dei bilanci nazionali con gli indirizzi di politica economica emanati nel contesto del Patto di stabilità e crescita (PSC)⁵ e del Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche⁶. Il mantenimento di una politica di bilancio responsabile viene considerato, infatti,

bilancio ed economiche dell'Unione europea in generale più vincolante per gli Stati membri. Per maggiori dettagli, Servizio del bilancio del Senato, *La governance economica europea*, Elementi di documentazione n. 3, giugno 2013

⁵ Sin dal 1992 il Trattato di Maastricht richiede agli Stati membri dell'Unione europea il rispetto di due regole di bilancio: un rapporto indebitamento netto/PIL inferiore al 3 per cento e un rapporto debito/PIL inferiore al 60 per cento, o comunque tendente a questo. Con il Patto di stabilità e crescita (PSC), costituito, nella sua originaria formulazione dalla risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam del 16 e 17 giugno 1997, è stato sancito l'impegno degli Stati membri a perseguire l'obiettivo di medio termine di un saldo del conto economico delle amministrazioni pubbliche prossimo al pareggio o in avanzo. Il PSC definisce oggi i parametri di riferimento delle regole di bilancio che guidano le politiche degli Stati membri e fornisce i principali strumenti per la sorveglianza delle politiche stesse (c.d. braccio preventivo) e per la correzione dei disavanzi eccessivi (c.d. braccio correttivo). Esso è integrato dal Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria" (c.d. *fiscal compact* o patto di bilancio).

⁶ Il Semestre europeo è stato istituito a decorrere dal 1 gennaio 2011 con la delibera del Consiglio ECOFIN del 7 settembre 2010. Il regolamento (CE) n. 1466/97, come modificato dal regolamento (CE) 1175/2011, ne costituisce la fonte normativa. Esso assicura che gli Stati membri discutano i loro programmi economici e di bilancio con i partner dell'UE in momenti specifici dell'anno. Vengono, in particolare, definite le scadenze per la presentazione dei Programmi di Stabilità (PdS) e dei Programmi nazionali di riforma (PNR). I PdS, sono documenti alla base della sorveglianza multilaterale delle posizioni di bilancio e del coordinamento delle politiche economiche, redatti secondo linee guida indicate nel Codice di condotta (si veda http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf.) e sulla base delle direttive strategiche fornite dal Consiglio all'inizio di ciascun semestre. La funzione principale del PdS è quella di consentire alla Commissione e al Consiglio di valutare la corrispondenza della politica di bilancio degli Stati membri con gli obiettivi di medio termine. I PNR sono documenti che descrivono le politiche di riforma che gli Stati membri dell'UE intendono adottare per promuovere la crescita e l'occupazione. Entrambi i documenti devono essere presentati annualmente entro la prima metà del mese di aprile e comunque non più tardi del 30. La ratio è quella di favorire una guida politica e strategica da parte delle autorità europee nella prima metà di ciascun esercizio, cioè nel periodo in cui le politiche e le decisioni di bilancio sono ancora in una fase di programmazione, consentendo così di avere una adeguata sorveglianza multilaterale. La Commissione verifica altresì se gli Stati membri stiano lavorando per la realizzazione degli obiettivi in materia di occupazione, istruzione, innovazione, clima e riduzione della povertà fissati da Europa 2020, la strategia di crescita a lungo termine dell'UE. Il ciclo inizia ogni anno, a novembre, con l'analisi annuale della crescita della Commissione (priorità economiche generali per l'UE), che fornisce agli Stati membri orientamenti politici per l'anno successivo. Le raccomandazioni specifiche per paese pubblicate in primavera offrono agli Stati membri una consulenza specifica sulle riforme strutturali di più vasta portata, il cui completamento richiede spesso più di un anno. Il monitoraggio dei bilanci nella zona euro si intensifica poi verso la fine dell'anno, quando gli Stati membri presentano i loro documenti programmatici di bilancio che vengono valutati dalla Commissione e discussi dai ministri delle Finanze della zona euro. La Commissione esamina anche l'orientamento di bilancio per la zona euro considerata nel suo insieme.

E-PFRP N. 10

tanto più importante in un'unione monetaria, quale l'area dell'euro, per due ragioni. Primo, perché in un'unione monetaria i segnali di mercato derivanti dall'andamento del tasso di cambio e dai tassi di interesse sui titoli del debito pubblico sono meno evidenti e, quindi, i responsabili della politica di bilancio di un paese potrebbero essere indotti a realizzare deficit di bilancio più elevati di quelli sostenibili per quel Paese. Secondo, gli interessi di breve periodo di un certo paese potrebbero divergere dall'interesse comune dell'unione monetaria, pertanto le politiche nazionali potrebbero riflettere dinamiche, a volte di breve periodo, non compatibili con la condivisione della moneta. Politiche nazionali che divergano possono rendere il contesto macroeconomico di un paese instabile, influire negativamente sulle prospettive di crescita economica e sull'inflazione del paese stesso e dell'intera unione.

Per prevenire tale circostanza, il detto regolamento introduce una tempistica comune per la presentazione e l'esame dei documenti di bilancio da parte degli Stati membri della zona euro. In particolare, all'articolo 6, dispone che, entro il 15 ottobre di ogni anno, ciascuno degli Stati membri debba trasmettere alla Commissione europea e all'Eurogruppo un documento programmatico di bilancio per l'anno seguente che sintetizzi il progetto di bilancio che il governo sottoporrà al parlamento nazionale⁷. Il documento deve essere coerente con le raccomandazioni formulate dal Consiglio europeo nell'ambito del ciclo annuale di sorveglianza anche relativamente alla procedura relativa agli squilibri macroeconomici. La valutazione sui progetti di bilancio da parte della Commissione ha luogo in autunno, cioè a completamento del semestre europeo precedente e prima dell'inizio del successivo, facilitando la discussione nell'ambito dell'Eurogruppo. Ai sensi dell'articolo 7 dello stesso regolamento, la Commissione europea, entro il 30 novembre, adotta quindi, e presenta all'Eurogruppo, un parere complessivo e per ciascuno dei documenti presentati. Per gli Stati membri soggetti a una

⁷ Il regolamento elenca i contenuti informativi che devono essere trasmessi alle istituzioni europee precisando che devono essere riportati almeno tutte le informazioni fornite nei Programmi di stabilità.

procedura per i disavanzi eccessivi (PDE)⁸, la Commissione valuta se la correzione del disavanzo eccessivo sia nominale che strutturale proceda come richiesto⁹. Per gli Stati membri della zona euro sottoposti al braccio preventivo del patto di stabilità e crescita¹⁰, la Commissione valuta se i progressi verso gli obiettivi di bilancio a medio termine (OMT) sono in linea con le disposizioni del patto e con le raccomandazioni formulate a luglio dal Consiglio nei confronti degli Stati membri nell'ambito del Semestre europeo. Nel caso in cui sia riscontrata un'inosservanza particolarmente grave degli obblighi assunti nel Patto di stabilità e crescita, la Commissione può chiedere, entro due settimane dalla trasmissione, che il progetto di documento programmatico di bilancio sia riveduto e nuovamente presentato entro tre settimane. Il parere, per ogni singolo Paese e per l'area dell'euro nel suo complesso è reso pubblico, assicurando “un alto grado di trasparenza”. La Commissione lo presenta all'Eurogruppo, nonché, su richiesta, al Parlamento dello Stato membro interessato e al Parlamento europeo. Nel rispetto dell'autonomia di bilancio degli Stati membri, per i parlamenti e i governi nazionali in particolare, i pareri della Commissione rappresentano “un giudizio indipendente sulle politiche da seguire, al fine di aiutare a valutare la conformità dei progetti di bilancio con le regole di bilancio dell'UE”¹¹. Si rammenta che la descritta azione di monitoraggio ed indirizzo delle politiche di bilancio è stata rafforzata con la

⁸ La procedura per i disavanzi eccessivi comporta l'assoggettamento dei Paesi interessati a controlli supplementari (di norma ogni tre o sei mesi) e viene loro imposto un termine per la correzione del disavanzo. La Commissione verifica la conformità durante tutto l'anno, basandosi sulle previsioni economiche periodiche e sui dati Eurostat. La Commissione può chiedere ulteriori informazioni o raccomandare l'adozione di ulteriori misure ai paesi che rischiano di non aggiungere in tempo i loro obiettivi in termini di disavanzo.

⁹ Gli Stati membri soggetti a procedura per i disavanzi eccessivi devono presentare, oltre ai documenti programmatici di bilancio, programmi di partenariato economico contenenti riforme di bilancio e strutturali dettagliate (riguardanti, ad esempio, le pensioni, l'imposizione fiscale o la sanità pubblica) atte a correggere il disavanzo in modo duraturo.

¹⁰ Il braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita mira ad assicurare, attraverso la definizione di procedure di sorveglianza (cioè di una vigilanza ex ante dei parametri di riferimento delle politiche stesse) che gli Stati membri seguano politiche di bilancio sostenibili nel medio periodo. Le procedure previste nell'ambito del braccio preventivo sono dirette ad assicurare che i limiti previsti dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) (3 per cento del PIL per il deficit e 60 per cento per il debito) non siano oltrepassati nel corso di un normale ciclo economico. La tempistica è quella del Semestre europeo.

¹¹ GU C 247 del 29.7.2014, p. 143.

Raccomandazione del Consiglio dell'8 luglio 2014 sull'attuazione degli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri la cui moneta è l'euro (GU C 247 del 29.7.2014, pag. 143). Con tale raccomandazione il Consiglio ha infatti esortato l'Eurogruppo a controllare e coordinare le politiche di bilancio degli Stati membri della zona euro e gli orientamenti di bilancio aggregati, al fine di garantire una politica di bilancio differenziata e favorevole alla crescita. In particolare, il Consiglio ha raccomandato che nel periodo 2014-2015 gli Stati membri della zona euro adottino provvedimenti individuali e collettivi finalizzati a “coordinare le politiche di bilancio degli Stati membri della zona euro collaborando strettamente con la Commissione, in particolare nella valutazione dei documenti programmatici di bilancio, per assicurare che l'intera zona euro si attenga in tema di bilancio a una linea coerente e favorevole alla crescita; migliorare la qualità e la sostenibilità delle finanze pubbliche attribuendo la priorità agli investimenti materiali e immateriali a livello nazionale e dell'UE; assicurare la solidità dei quadri di bilancio nazionali.”

Sedici Stati membri della zona euro hanno inviato alla Commissione i loro documenti programmatici di bilancio per il 2015 nel termine prescritto. Il Belgio e la Lettonia hanno inizialmente presentato i loro DPB nell'ipotesi di politiche invariate, in ragione del mancato accordo in seno al governo sulla strategia di bilancio, risultato delle recenti elezioni politiche, anche se poi il Belgio ha trasmesso un programma completo la settimana successiva al 15 ottobre.

La richiamata valutazione globale dei documenti programmatici di bilancio per l'anno 2015 evidenzia il rallentamento della crescita del PIL rispetto alle previsioni di primavera 2014 della Commissione, pubblicate nel mese di maggio. Nella valutazione è stato preso in considerazione l'impatto del passaggio alle norme SEC 2010 di contabilità nazionale e di altre revisioni statistiche sia sui dati relativi al disavanzo e che su quelli relativi al debito (l'impatto del passaggio al SEC 2010 è stato maggiormente significativo per la Francia, l'Irlanda, l'Italia, il Portogallo e la Finlandia).

La revisione al ribasso della crescita è relativamente diffusa: soltanto la Spagna, l'Irlanda, Malta e la Slovenia apportano revisioni al rialzo alle loro previsioni, mentre la maggioranza degli altri Paesi prevede una significativa riduzione. Dopo essere tornato al di sotto del 3% del PIL nel 2013, per la prima volta dal 2008, il disavanzo nominale di bilancio aggregato per la Zona euro dovrebbe diminuire attestandosi al 2,6% del PIL nel 2014, una percentuale comunque superiore al disavanzo previsto dai piani a medio termine elaborati nei programmi di stabilità della primavera 2014, pari al 2,4%. La previsione di un disavanzo più elevato è legata al peggioramento delle prospettive di crescita ma è anche dovuto a una riduzione dello sforzo di bilancio. Dopo aver subito una battuta d'arresto nel 2014, non si prevede infatti una ripresa del processo di risanamento di bilancio nel 2015. Stando ai DPB, si prevede inoltre che nel 2015 il rapporto debito/PIL aggregato resti quasi invariato rispetto al valore stimato per l'anno in corso, pari al 92,5% contrariamente alle previsioni di primavera che per il prossimo anno prospettavano l'avvio di una diminuzione del valore percentuale di tale rapporto.

La valutazione dei singoli Stati membri da parte della Commissione può essere sintetizzata come segue: in nessun documento programmatico di bilancio per il 2015 sono stati riscontrati casi di "inosservanza particolarmente grave", di cui all'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 473/2013; in molti casi, tuttavia, la Commissione ha verificato che gli aggiustamenti di bilancio programmati sono insufficienti, o rischiano di essere insufficienti, rispetto ai requisiti del Patto di stabilità e crescita ed ha evidenziato come pertanto appaia necessario uno stretto monitoraggio degli orientamenti di bilancio generali della zona euro e dei singoli Stati membri. In particolare, il mantenimento di orientamenti di bilancio aggregati neutri, nel momento in cui alcuni Stati membri sono invitati ad accrescere i loro sforzi per ottemperare agli obblighi del patto di stabilità e crescita, implica un sostegno al bilancio che viene dallo sfruttamento di margini di bilancio presenti altrove, con ciò evidenziando – secondo la Commissione – l'opportunità del piano di investimenti per l'Europa che lo stesso organismo comunitario ha presentato il

26 novembre, che diviene rilevante in sede di esame della composizione delle finanze pubbliche. A tale piano di investimenti straordinario in ambito UE hanno fatto successivo riferimento anche le conclusioni del Consiglio europeo dei Capi di Stato e di Governo del 18 dicembre 2014 con le quali è stata chiesta l'istituzione di un Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) in seno al Gruppo BEI al fine di mobilitare 315 miliardi di euro in nuovi investimenti tra il 2015 e il 2017. Nelle predette conclusioni si definisce un timing specifico che prevede che già nel gennaio 2015 la Commissione presenti una proposta sulla quale i legislatori dell'Unione sono invitati a trovare un accordo entro giugno di modo che i nuovi investimenti possano essere attivati fin dalla metà del 2015. Il FEIS è aperto ai contributi degli Stati membri, direttamente o attraverso le banche di promozione nazionali.

Nello specifico la valutazione della Commissione prevede: per cinque paesi (Germania, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi e Slovacchia) i documenti programmatici di bilancio sono risultati conformi alle disposizioni del patto di stabilità e crescita; per quattro paesi (Estonia, Lettonia, Slovenia e Finlandia) i documenti programmatici di bilancio sono risultati sostanzialmente conformi alle disposizioni predetto piano, con l'invito della Commissione ad adottare le misure necessarie nell'ambito della procedura nazionale di bilancio al fine di garantire che il bilancio 2015 sia pienamente conforme; per sette paesi (Belgio, Spagna, Francia, Italia, Malta, Austria e Portogallo), i documenti programmatici di bilancio presentano un rischio di non conformità. Per la Francia, in particolare, la Commissione evidenzia come dalle informazioni disponibili emerga che il Paese, allo stato attuale, non ha adottato provvedimenti efficaci nel 2014 ed è a rischio di non conformità nel 2015. Il Belgio e l'Italia sono a rischio di non conformità con la regola del debito. Nel caso della Francia, dell'Italia e del Belgio, la Commissione verificherà all'inizio di marzo 2015 la loro posizione nei confronti degli obblighi derivanti dal patto, in ragione del fatto che si sono impegnati al massimo livello di governo ad adottare ed attuare entro i primi mesi del 2015 riforme strutturali

favorevoli alla crescita che dovrebbero avere un impatto sulla sostenibilità delle finanze pubbliche nel medio termine.

2. La manovra di finanza pubblica 2015 e il giudizio della Commissione europea.

La richiamata comunicazione della Commissione per una valutazione globale dei documenti programmatici di bilancio per il 2015 è stata seguita dalla pubblicazione dei pareri per ciascun Stato membro dell'Area euro. Per l'Italia il parere¹² è stato espresso sulla base del documento programmatico di bilancio 2015 presentato alla Commissione europea¹³ all'esito delle verifiche sulle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica effettuate dall'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB)¹⁴, costituito nell'aprile 2014 secondo quanto previsto dalla legge rinforzata sul principio del pareggio di bilancio e in attuazione della nuova *governance* economica europea.

Con la lettera del 22 ottobre 2014, il Vice Presidente della Commissione europea ha avviato sul predetto piano di bilancio una fase di consultazione con il Governo italiano, richiedendo garanzie sul rispetto delle regole previste dal braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita. Il governo italiano, con la risposta inviata il successivo 27 ottobre a firma del Ministro dell'economia e delle finanze, ha individuato alcune misure aggiuntive per rafforzare lo sforzo fiscale già delineato nella manovra che sono state poi recepite con specifiche integrazioni al disegno di legge di stabilità 2015-2017, che ha comunque mantenuto immutato la sua struttura. Le integrazioni hanno riguardato l'utilizzo delle maggiori risorse stanziato dal disegno di legge di Stabilità 2015

¹²COM (2014) 8806 *final* disponibile al seguente indirizzo: ec.europa.eu/economy_finance/.../2014/it_2014-11-28_co_it.pdf.

¹³Disponibile al seguente indirizzo: www.mef.gov.it/.../documenti/.../DOCUMENTO_PROGRAMMATICO

¹⁴L'UPB ha il compito di svolgere analisi e di valutare il rispetto delle regole di bilancio nazionali ed europee. Contribuisce inoltre ad assicurare la trasparenza dei conti pubblici al servizio del Parlamento e dei cittadini. E' diventato operativo il 10 ottobre 2014. Lo scorso giugno il Consiglio europeo, nelle proprie Raccomandazioni per l'Italia, aveva chiesto di "garantire l'indipendenza e la piena operatività dell'Ufficio parlamentare di bilancio il prima possibile ed entro settembre 2014, in tempo per la valutazione del Documento programmatico di bilancio 2015"

sul Fondo per la riduzione della pressione fiscale, istituito dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147, per il miglioramento dell'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione per 3,3 miliardi nel 2015, il rafforzamento delle misure già previste nel disegno di legge di Stabilità 2015 in tema di contrasto all'evasione fiscale, tramite l'estensione del meccanismo dell'inversione contabile per l'IVA (*reverse charge*) al settore della grande distribuzione; la parziale riduzione delle risorse messe a disposizione dal disegno di legge di Stabilità 2015 per il cofinanziamento dei fondi strutturali europei esentate dagli obiettivi di spesa delle Regioni ai fini del Patto di Stabilità Interno¹⁵. In ragione degli aggiustamenti richiesti a livello europeo, il 28 ottobre 2014 il Governo ha presentato al Parlamento una Relazione di variazione alla Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza (DEF) nella quale il raggiungimento del pareggio di bilancio è stato confermato nel 2017 e l'indebitamento netto strutturale del 2015 è stato indicato in un miglioramento di poco superiore allo 0,3%, sostanzialmente in linea con quanto richiesto dalle istituzioni europee. Con una lettera del 27 novembre il Ministro Padoan, prima della formalizzazione del parere della Commissione sul documento programmatico di bilancio, ha presentato poi alla Ue il programma di riforme da realizzare nei mesi successivi e la manovra di stabilità economica. Con tale missiva di tre pagine, indirizzata al commissario Pierre Moscovici e al vicepresidente Valdis Dombrovskis, l'Esecutivo italiano ha chiesto un sostegno chiaro, una "promozione" della manovra in sede di esame delle bozze dei bilanci pubblici di tutti gli Stati Ue.

Nei contenuti, il documento programmatico di bilancio ha rivisto significativamente al ribasso la crescita reale del PIL a -0,3% nel 2014 (0,8% nel programma di stabilità presentato alla UE ad aprile 2014) e allo 0,6% nel 2015 (dall'1,3% nel programma di stabilità). La revisione al ribasso è dovuta principalmente alla minore crescita delle esportazioni, visto il rallentamento del

¹⁵La misura comporta un miglioramento di circa 500 milioni dell'indebitamento netto nel 2015.

commercio mondiale, e alla riduzione degli investimenti, dovuta anche al persistere di rigide condizioni di finanziamento.

Il documento ha previsto che il disavanzo delle amministrazioni pubbliche aumenti al 3,0% nel 2014, rispetto al 2,8% del PIL nel 2013 (SEC2010), mentre nel programma di stabilità di aprile 2014 il disavanzo per il 2014 era previsto al 2,6% del PIL, in calo rispetto al 3,0% del PIL nel 2013 (SEC95). Per il 2015 il documento programmatico di bilancio aggiornato (ossia comprendente le ulteriori misure disposte dopo la richiamata interlocuzione con la Commissione europea) mira ad un calo del disavanzo pubblico al 2,6% del PIL. Il nuovo obiettivo di disavanzo è significativamente al di sopra dell'1,8% del PIL previsto nel programma di stabilità di aprile 2014. L'aumento del disavanzo, nonostante la previsione della riduzione della spesa per interessi, si spiega con il peggioramento della posizione di partenza nel 2014, il calo della crescita reale del PIL e le misure, a incremento del disavanzo, volte a promuovere la crescita e l'occupazione. Il documento programmatico di bilancio rinvia pertanto al 2017 la realizzazione dell'obiettivo a medio termine di un bilancio in pareggio in termini strutturali. Secondo le previsioni di autunno 2014 della Commissione, dopo l'incorporazione delle misure previste nel documento programmatico di bilancio aggiornato, il disavanzo nominale dovrebbe attestarsi invece al 2,7% del PIL nel 2015, ossia in leggero aumento rispetto alle previsioni del governo. Il miglioramento strutturale previsto corrisponde a 0,1 punti percentuali nel 2015, dopo un deterioramento strutturale di 0,1 punti percentuali nel 2014.

Il documento programmatico nazionale prevede altresì che il rapporto debito pubblico/PIL dovrebbe attestarsi al 131,6% nel 2014, con un aumento di 3,7 punti percentuali rispetto al 2013, in confronto ai 2,3 punti percentuali previsti nel programma di stabilità di aprile, principalmente a causa della minore crescita del PIL nominale. Nel 2015 il rapporto debito/PIL dovrebbe raggiungere il picco al 133,1%. Il programma di stabilità prevedeva invece una diminuzione di 1,6 punti percentuali del rapporto debito/PIL nel 2015, soprattutto grazie a un incremento significativo dell'avanzo primario e

all'aumento della crescita nominale. Secondo le previsioni della Commissione, l'andamento del debito è sostanzialmente in linea con quanto previsto nel documento programmatico di bilancio aggiornato.

L'Italia è attualmente soggetta al braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita. Poiché nel 2012 (anno in cui l'Italia ha corretto il disavanzo eccessivo) il rapporto debito/PIL era pari al 122%, ossia superiore al valore di riferimento del 60%, l'Italia è altresì soggetta alle disposizioni transitorie relative all'osservanza della regola del debito fino alla fine del 2015, periodo durante il quale deve assicurare progressi sufficienti verso l'osservanza del parametro di riferimento della riduzione del debito¹⁶. Sulla base del Programma di stabilità e del Programma nazionale di riforma presentati dall'Italia nell'aprile 2014, il Consiglio dell'Unione europea ha inoltre formulato, nel giugno 2014, una raccomandazione specifica per l'Italia¹⁷ con la quale ha richiamato l'esigenza di rafforzare le misure di bilancio per il 2014 e la strategia di bilancio nel 2015, alla luce dell'emergente divario rispetto ai requisiti stabiliti dal patto di stabilità e crescita e di assicurare progressi verso l'obiettivo di bilancio a medio termine di una posizione di bilancio in pareggio in termini strutturali.

Anche alla luce delle predette considerazioni a livello unionale, la Commissione, pur ritenendo che l'Italia abbia compiuto alcuni progressi per

¹⁶ La regola sul debito introdotta dal c.d. *six pack* impone la riduzione del debito pubblico in eccesso alla soglia del 60 per cento. Il parametro del debito, fin dall'inizio presente nei Trattati, era stato lasciato in una posizione marginale nell'applicazione della procedura di sorveglianza, principalmente per l'ambiguità della nozione di "ritmo adeguato di riduzione" richiesta per valutare lo sforzo di un paese per riportare al livello soglia il rapporto stesso. Con la riforma della *governance* europea, l'andamento del rapporto (qualora superiore al 60 per cento) viene invece preso in considerazione esplicitamente ai fini dell'adozione delle decisioni nel quadro della procedura per i disavanzi eccessivi. Il mancato rispetto del criterio del debito, però, non implica automaticamente l'apertura di una procedura per disavanzo eccessivo nei confronti di un paese, poiché la valutazione finale dovrebbe tener conto di alcuni fattori di rischio, quali la struttura del debito, il livello di indebitamento del settore privato, le passività implicite connesse all'invecchiamento (ovvero, la sostenibilità a lungo termine dei sistemi previdenziali).

¹⁷Raccomandazione del Consiglio 2014/C 247/11 dell'8 luglio 2014. Cfr. Servizio del bilancio del Senato e Servizio studi della Camera dei deputati, *Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2014, (DOC. LVII, n. 2-bis) - Le politiche di settore*, Documentazione di finanza pubblica, n. 7, ottobre 2014.

quanto riguarda la parte strutturale delle raccomandazioni di bilancio formulate dal Consiglio nel contesto del semestre europeo del 2014, ha indicato il rischio che il nostro Paese non rispetti i requisiti del patto di stabilità e crescita e con ciò ha invitato ad adottare le misure necessarie al fine di assicurare tale rispetto. Al riguardo, ha segnalato che le politiche adottate dall'Italia che migliorano le prospettive di crescita, il mantenimento di uno stretto controllo sulla spesa primaria corrente, incrementando allo stesso tempo l'efficienza complessiva della spesa pubblica, nonché le privatizzazioni programmate dovrebbero contribuire a riportare nei prossimi anni il rapporto debito/PIL su un percorso discendente in linea con la regola del debito. La Commissione si è comunque riservata di esprimere all'inizio di marzo 2015 la sua posizione in riferimento agli obblighi dell'Italia nell'ambito del PSC alla luce della adozione della legge di bilancio e della prevista realizzazione del programma di riforme strutturali annunciato nella richiamata lettera del 21 novembre firmata dal ministro Padoan.

3. L'impatto delle riforme strutturali

Indicazioni puntuali per l'azione del Governo sono comunque arrivate con la pubblicazione, il 10 novembre 2014, ovvero pochi giorni prima della diffusione del parere della Commissione europea sul documento di bilancio, del primo Rapporto sui progressi compiuti nelle riforme dall'Italia e dagli altri Paesi membri che presentano squilibri macroeconomici eccessivi da parte, adottato nell'ambito degli adempimenti previsti dalla procedura per gli squilibri macroeconomici (*Macroeconomic Imbalances Procedure - MIP*)¹⁸. Il Rapporto della Commissione è stato redatto sulla base di una prima missione di monitoraggio compiuta in Italia nei giorni 15-17 settembre 2014 e sarà aggiornato all'inizio del 2015 sulla base dei risultati di una seconda missione. Il rapporto riflette il contenuto della Nota di aggiornamento al DEF 2014 e le

¹⁸Cfr. Commissione europea, *Italy - Review of progress on policy measures relevant for the correction of macroeconomic imbalances*, novembre 2014.

successive modifiche apportate con la Relazione al Parlamento della fine di ottobre 2014, mentre non tiene conto del disegno di legge di Stabilità 2015.

La riforma della *governance* europea del 2011 (c.d. *six pack*) ha infatti posto una maggiore enfasi sulla sorveglianza macroeconomica, attraverso l'introduzione di meccanismi sia preventivi sia correttivi. In particolare, è stata prevista una procedura per gli squilibri macroeconomici che opera secondo modalità delineate in due regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio¹⁹, adottati in base all'articolo 121, comma 6, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Il primo regolamento definisce le caratteristiche della nuova procedura di sorveglianza e riguarda tutti gli Stati membri dell'Unione europea. Il secondo - che riguarda i soli paesi dell'Area euro - articola il meccanismo che garantisce il rispetto dei nuovi parametri, inclusa la previsione di potenziali sanzioni. Con riferimento alla parte preventiva, la procedura si basa su di un meccanismo di allerta che identifica in quali Stati membri vi siano indicatori di potenziali squilibri macroeconomici in corso di emersione che potrebbero richiedere approfondimenti ulteriori. La valutazione, demandata alla Commissione europea, si basa su un quadro di riferimento composto da 11 indicatori economici (*scoreboard*). Per ciascun indicatore sono precisate delle soglie di allerta, che possono individuare livelli sia eccessivamente alti che eccessivamente bassi della variabile. Il quadro di tali indicatori, accompagnato da una analisi economica, viene presentato in un rapporto annuale presentato solitamente nel mese di novembre, l'*Alert Mechanism Report*, che fissa il punto di inizio del ciclo annuale della procedura. Le conclusioni dell'*Alert Mechanism Report* vengono esaminate dal Consiglio dell'Unione europea e dall'Eurogruppo. Il rapporto identifica gli Stati membri che sono a rischio di squilibrio macroeconomico e che si ritiene debbano essere sottoposti ad una analisi più approfondita (*In Depth Review - IDR*). Se, in seguito all'analisi approfondita, la situazione del paese viene

¹⁹Regolamenti (UE) n. 1176 (sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici) e n. 1174 (sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro) del 2011.

considerata non problematica, la Commissione non propone alcun passo aggiuntivo. Se, invece, la Commissione ritiene che esista uno squilibrio macroeconomico, essa può redigere una proposta di raccomandazione per lo Stato membro. Se, infine, la Commissione ritiene che vi siano squilibri rilevanti, può proporre al Consiglio di aprire una Procedura di squilibrio eccessivo (*Excessive Imbalance Procedure* - EIP), la cui regolamentazione ricade nell'ambito del braccio correttivo della nuova procedura. Qualora l'esame sul singolo Paese fatto nell'ambito della sorveglianza evidenziasse l'esistenza di gravi squilibri, il Consiglio dichiara l'esistenza di uno squilibrio macroeconomico e adotta una Raccomandazione che chiede allo Stato membro di attivare misure correttive entro uno specifico termine temporale. Lo Stato membro è tenuto a presentare un Piano di azione correttiva (*Correction Action Plan*), nel quale viene definito il calendario per l'adozione delle misure di correzione, con l'individuazione di precise azioni di *policy* e precisi termini di attuazione.

Nell'ambito della procedura appena descritta, il 13 novembre 2013 la Commissione europea ha presentato il terzo *Alert Mechanism Report*²⁰, sulla base del quale sono stati selezionati i Paesi membri che necessitavano una analisi approfondita circa l'esistenza di squilibri macroeconomici. L'Italia era tra questi e nella sua terza analisi approfondita, pubblicata il 5 marzo 2014, la Commissione europea ha sottolineato i rischi associati all'elevato livello di debito pubblico e alla debole competitività esterna, entrambi aventi origine dalla bassa crescita della produttività. La Commissione europea ha, pertanto, istituito uno specifico monitoraggio dei progressi compiuti dai Paesi membri nell'adozione delle misure politiche che possano contribuire alla riduzione degli squilibri.

Nell'ambito di tale monitoraggio il Rapporto pubblicato il 10 novembre 2014 rileva innanzitutto che l'elevato debito pubblico costituisce uno dei più importanti squilibri macroeconomici del Paese. Esso può avere effetti negativi

²⁰Cfr. Commissione europea, *Alert Mechanism Report 2014*, COM(2013) 790 final, 13 novembre 2013.

sulla crescita sia per l'elevata tassazione attesa necessaria a contenerlo sia per l'elevata spesa per interessi che sottrae risorse a impieghi produttivi. L'elevato *stock* di debito comporta inoltre un elevato rischio di rifinanziamento, sottoponendo il Paese alle incertezze derivanti dalla volatilità dei mercati finanziari. Nonostante ciò, il processo di consolidamento delle finanze pubbliche italiane è stato rallentato. Nella Nota di aggiornamento al DEF 2014, come modificata dalla Relazione di variazione del 28 ottobre 2014, i saldi programmatici di bilancio, sia nominali che strutturali, sono stati peggiorati rispetto al quadro programmatico delineato nel Programma di stabilità contenuto nel DEF 2014 della scorsa primavera. Il rapporto debito/PIL è previsto raggiungere il valore massimo nel 2015 e poi riprendere la discesa dal 2016, sebbene ad un ritmo inferiore rispetto a quanto previsto nel Programma di stabilità 2014.

Il Rapporto sottolinea, inoltre, l'incertezza che caratterizza la nuova fase della *spending review*²¹. I provvedimenti legislativi approvati finora hanno consentito risparmi di spesa pari a circa 0,3 per cento del PIL²², mentre la stabile integrazione del processo di *spending review* nella programmazione di bilancio pluriennale attraverso il *performance budgeting* non è ancora stata attuata. La Commissione, inoltre, manifesta preoccupazione per il cambiamento di strategia che ha portato a richiedere ai singoli Ministeri l'individuazione delle proposte di risparmio. Se ciò può contribuire ad accrescere il senso di partecipazione e condivisione degli obiettivi (*ownership*, nella terminologia della *spending review*), la Commissione europea paventa il rischio che questo approccio possa ridurre la qualità delle misure di riduzione della spesa e, conseguentemente, compromettere lo sforzo di migliorare l'efficienza della spesa pubblica come strumento di crescita economica. L'incertezza riguardo le sorti della *spending review* rischia inoltre di mettere a

²¹Cfr., per una descrizione dei principi sottostanti e dell'evoluzione normativa, Servizio del bilancio del Senato, *La spending review e il Programma di lavoro del Commissario straordinario per la revisione della spesa*, Elementi di documentazione n. 9, marzo 2014.

²²Decreti-legge n. 35 del 2013 e n. 4 e 66 del 2014.

repentaglio la realizzazione di alcune misure, come ad esempio la riduzione del cuneo fiscale, che dovrebbero essere finanziate dai risparmi di spesa. Il programma di privatizzazioni presenta analogamente dei ritardi di implementazione. L'annuncio relativo agli incassi da privatizzazione pari a 0,7 punti percentuali di PIL nel periodo 2014-2017 contenuto nel Programma di stabilità del 2014 è stato confermato nella Nota di aggiornamento al DEF 2014 ed esteso al 2018, ma la Commissione osserva che al momento non sono state fornite informazioni dettagliate sull'ammontare delle quote, sulle società in vendita e sui tempi di attuazione. Per il 2014, tuttavia, ci si attesterà intorno allo 0,4 per cento a causa del ritardo di alcune operazioni annunciate. Il programma di razionalizzazione delle società partecipate locali presentato dal Commissario straordinario per la revisione della spesa può facilitarne la privatizzazione, secondo la Commissione europea.

Il Rapporto osserva inoltre che la bassa crescita della produttività che caratterizza l'economia italiana dalla metà degli anni '90 ha le sue radici in numerose debolezze strutturali. Tra le principali riforme in grado di affrontare le debolezze del sistema economico italiano, la Commissione individua quella del mercato del lavoro. In particolare, la legge delega attualmente in discussione (c.d. *Jobs act*), muovendosi in linea con la riforma del 2012 (legge n. 92 del 2012) mira a ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, accrescere la flessibilità in uscita e realizzare una rete integrata di ammortizzatori sociali. Secondo la Commissione, sono potenzialmente importanti i benefici derivanti dalla riforma delle politiche del lavoro attive e passive. L'efficacia della riforma dipenderà molto dal disegno e dall'implementazione dei decreti attuativi. Il rapporto attribuisce molta importanza all'implementazione dell'accordo sulla rappresentanza sindacale nella contrattazione a livello settoriale e di impresa siglato nel gennaio 2014, quale strumento per rendere la struttura salariale maggiormente rispondente allo sviluppo della produttività e delle condizioni del mercato del lavoro locale. La Commissione valuta positivamente le misure di riduzione del cuneo fiscale introdotte nell'aprile 2014 e l'intenzione di rifinanziarle per il 2015 attraverso

riduzioni di spesa, nonché la delega fiscale (legge n. 23 del 2014) e i tre decreti delegati finora adottati (riforma delle commissioni catastali, semplificazione del sistema fiscale, revisione della tassazione sulla produzione e il consumo del tabacco). La Commissione sottolinea, tuttavia, i rischi associati al ritardo nell'implementazione di altre misure, quali la revisione delle c.d. spese fiscali e la tassazione ambientale, le quali dovrebbero finanziare un'ulteriore riduzione del cuneo fiscale. Tali ritardi rischiano di non far rispettare il termine per l'approvazione di tutti i decreti previsti dalla delega fiscale, fissato per marzo 2015. Il processo di apertura del mercato dei servizi e delle industrie a rete richiede – secondo il rapporto - nuovo slancio dopo la pausa seguente le misure adottate nel 2012. In particolare, la Commissione osserva che la legge annuale per il mercato e la concorrenza, che avrebbe dovuto tener conto delle raccomandazioni dell'Autorità garante per la concorrenza e il mercato, prevista dalla legge n. 99 del 2009, non è mai stata adottata, sebbene alcuni provvedimenti in materia siano stati inseriti in altre leggi. La Commissione pone, inoltre, particolare attenzione sulla riforma dei servizi pubblici locali, e specialmente del trasporto locale. Numerosi sono stati i provvedimenti per la semplificazione del contesto imprenditoriale, ma il loro carattere frammentario e i ritardi di implementazione possono ridurre notevolmente l'efficacia. Alcuni passi sono stati compiuti per eliminare i colli di bottiglia infrastrutturali che caratterizzano i settori dell'energia, del gas, dei trasporti e delle telecomunicazioni. In particolare, sono state individuate alcune infrastrutture strategiche che beneficeranno di un processo di autorizzazione semplificato ed è stata disposta l'accelerazione dell'implementazione di progetti per infrastrutture di trasporto già finanziate per un totale di 27,1 miliardi di euro.

Il Rapporto dedica quindi particolare attenzione agli sforzi di riforma istituzionale che il Paese sta compiendo. La Commissione riconosce che la capacità di implementare le misure recentemente adottate rimane il “tallone di Achille” del Paese, nonostante l'impeto riformatore degli ultimi mesi. In particolare, vengono individuati tre ordini di problemi. In primo luogo, il processo legislativo è spesso lungo. La frammentazione legislativa derivante

dalla ripartizione delle misure in diversi strumenti legislativi e dall'uso frequente della decretazione di urgenza che favorisce l'adozione di misure parziali a discapito di riforme strutturali organiche, oltre ai ritardi nell'adozione dei provvedimenti attuativi, producono un quadro giuridico incerto per gli attori coinvolti. In secondo luogo, l'efficacia delle misure è ridotta dalla sovrapposizione di competenze tra Stato e regioni e dalla mancanza di coordinamento nella suddivisione delle responsabilità tra amministrazioni pubbliche centrali e locali, nonché dall'esistenza di numerose regole e procedure amministrative a livello locale. In terzo luogo, l'effettiva applicazione delle nuove misure è ostacolato e scoraggiato dall'inefficacia del sistema giudiziario. Secondo la Commissione europea, le menzionate debolezze istituzionali dovrebbero essere affrontate e risolte prioritariamente per permettere alle riforme in materia economica di manifestare i propri effetti. A sostegno di questa posizione, viene citato il Rapporto sulla competitività globale 2014-2015 del *World Economic Forum* secondo cui l'Italia si trova nelle ultime posizioni della classifica di 144 Paesi per quanto riguarda la trasparenza del processo decisionale politico, il peso della regolamentazione pubblica, l'efficienza del sistema legale, i favoritismi nelle decisioni dei funzionari pubblici e la fiducia pubblica nei politici. La Commissione europea ritiene utile a questo scopo anche la riorganizzazione e razionalizzazione delle competenze delle province, la riforma della legge elettorale e l'approvazione della riforma costituzionale attualmente in discussione.

Con specifico riferimento alla pubblica amministrazione, il rapporto, pur riconoscendo gli sforzi messi in campo con le misure più recenti (in particolare i decreti-legge n. 69 del 2013 e n. 90 del 2014), ritiene che i passi più ambiziosi potranno essere introdotti con il disegno di legge sulla riorganizzazione della pubblica amministrazione attualmente in discussione in Senato, il quale, quando approvato, consentirà al Governo di riorganizzare ulteriormente la pubblica amministrazione, fra l'altro con riferimento ai servizi pubblici locali, alla valutazione della *performance* dei dirigenti e alla prevenzione della corruzione. Il rapporto valuta positivamente anche il varo dei

provvedimenti di riforma della giustizia (decreti-legge n. 138 del 2011, n. 69 del 2013, n. 90 e n. 132 del 2014) e per la prevenzione e repressione della corruzione (ampliamento delle competenze dell'Autorità nazionale anticorruzione con il decreto-legge n. 90 del 2014). Con riferimento al ritardo nei pagamenti delle pubbliche amministrazioni, la sequenza di provvedimenti adottati a partire dal decreto-legge n. 35 del 2013 ha consentito di pagare 31,3 miliardi di euro di debiti arretrati entro la fine di settembre 2014. La Commissione osserva che, se tutti gli adempimenti verranno implementati nei tempi previsti, l'Italia sarà in grado di rispettare la Direttiva europea sui ritardi di pagamento entro il 2015. Infine, pur riconoscendo l'adozione di misure per il miglioramento della gestione dei fondi strutturali europei, il rapporto sottolinea che la lentezza nella loro implementazione ne pone a rischio l'efficacia.

4. La partita delle riforme con Bruxelles e la Comunicazione della Commissione europea sulla flessibilità del patto di stabilità e crescita.

Il confronto con la Commissione europea, condotto a suon di lettere e documenti ufficiali e trattative di diplomatiche sotterranee, ha condotto quindi ad una momentanea sospensione del giudizio che, come evidenziato, coinvolge anche la Francia. Non è avvenuta la temuta bocciatura del documento di bilancio 2015 ma la Commissione, dopo le stringenti richieste formulate in corso di esame parlamentare, è in *pressing* e la trattativa del Governo con la UE si gioca ora su più tavoli. L'approccio "più politico" che la nuova Commissione Junker sembra aver adottato rispetto alla precedente apre diversi margini di trattativa. Non è chiaro però quale sarà lo sbocco finale dell'apertura di credito a tempo, che, al momento, ha prodotto, nei fatti, una sorta di supplemento di istruttoria, tre mesi in più per dimostrare che la strada intrapresa va nella direzione giusta.

Il 31 dicembre l'Italia ha terminato il Semestre di Presidenza dell'Unione europea (dal 1 gennaio è subentrata la Lettonia, che è la prima volta che assume la presidenza dal suo ingresso nella UE nel 2004, peraltro a

soltanto un anno dall'adozione dell'euro) e, al fine di evitare di finire tra i sorvegliati speciali, deve mostrare, da un lato, l'efficacia della manovra appena varata, esposta secondo la Commissione a qualche rischio non trascurabile, e, dall'altro, in parallelo, fornire un oggettivo riscontro sullo stato di attuazione delle riforme avviate. Relativamente ai conti pubblici, il Governo è consapevole dei rischi ed ha quindi blindato il bilancio con due clausole molto pesanti. Se la *spending review* e la manovra contro l'evasione dell'IVA non dovessero funzionare scatterà in automatico un aumento considerevole delle accise sui carburanti e della stessa IVA. Le accise potrebbero salire di 1,7 miliardi di euro già dal 2015, l'IVA salirebbe fino al 25,5 per cento con un aggravio fiscale di 8 miliardi di euro. E' una garanzia molto convincente per Bruxelles, ma un'evenienza che il Governo deve assolutamente evitare per non compromettere le deboli speranze di ripresa²³.

La possibilità di sfuggire alla reprimenda, oltre che dall'efficacia della manovra, dipende anche dall'attuazione delle riforme strutturali. Sulle riforme in itinere, la Commissione attende infatti già entro fine gennaio, in previsione del giudizio sui conti italiani da esprimere per marzo, una prima indicazione da parte del governo italiano sul loro stato. Passaggio ritenuto fondamentale per poterne incorporare gli effetti nelle stime macro-economiche per il 2015 che saranno pubblicate a marzo. E l'attenzione è rivolta alla definitiva attuazione della delega fiscale (il termine di attuazione scade il 27 marzo, anche se, dopo il ben noto "incidente" sul decreto in materia sull'abuso del diritto, che ha rallentato l'iter di adozione dei decreti attuativi, si parla insistentemente di una proroga del termine al 30 giugno) e del Jobs act, dopo che i primi due decreti legislativi hanno avuto il via libera nel Consiglio dei Ministri del 24 dicembre,

²³ Si rammenta che il decreto-legge 31 dicembre 2014, n. 192, "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative", ha abolito la clausola di salvaguardia in base alla quale era previsto un aumento delle accise sulla benzina. La clausola era inserita nel decreto IMU di fine 2013, e serviva a coprire le eventuali minori entrate provocate dall'abolizione dell'IMU sulla prima casa. Con il comma 9 dell'articolo 10, il c.d. mille-proroghe 2015 è eliminato l'aumento della benzina, e prevede che le minori entrate IMU vadano compensate con gli incassi che deriveranno dalla legge sulla voluntary disclosure, relativa al rimpatrio e all'emersione di capitali. nel caso in cui queste risorse non bastassero, si farà fronte alle esigenze di cassa attraverso l'aumento degli acconti IRES e IRAP. E resta una nuova clausola di salvaguardia per aumenti della benzina a partire dal 2016.

a cui si aggiungono le privatizzazioni e la valorizzazione del patrimonio immobiliare. C'è poi la riforma del terzo settore che potrebbe sanare un deficit storico di servizi alle persone e alle famiglie e quella della pubblica amministrazione (la c.d. riforma Madia) il cui esame in prima lettura al Senato dovrebbe subire, nelle dichiarate intenzioni del Governo, una importante accelerazione.

Sullo sfondo aleggia la questione della flessibilità del Patto di stabilità che è stata ed è oggetto di ampie discussioni, relative, in particolare, alla giustificazione dei parametri di cui impone il rispetto e alle limitazioni che ne derivano nell'utilizzo della politica di bilancio a fini di sostegno della crescita e dell'occupazione. Tale dibattito si è intensificato in relazione alla fase di accentuato rallentamento della crescita economica e che, per quanto riguarda l'Europa, si sta prolungando oltre le previsioni. Il rallentamento della crescita, infatti, ha determinato la contrapposizione, anche istituzionale, tra diversi governi degli Stati membri, che intendono adottare politiche economiche espansive capaci di contrastare l'andamento sfavorevole del ciclo, e la Commissione (sostenuta dalle prese di posizione della Banca centrale europea), che per lungo tempo ha richiesto una puntuale applicazione delle regole del Patto ed oggi con la nomina dell'ultima lo scorso novembre sembra aprire dei margini di meno rigida interpretazione. Molti ricordano che l'applicazione del Patto è stata peraltro resa più difficoltosa dal fatto che a partire dal 2002 hanno registrato un *deficit* superiore alla soglia del 3 per cento del PIL i due principali paesi dell'area euro, vale a dire Germania e Francia.

Ora uno spiraglio concreto si è aperto con la Comunicazione²⁴ che la Commissione europea ha adottato il 13 gennaio (in concomitanza con il discorso del premier Renzi conclusivo del semestre europeo, dinanzi al Parlamento europeo), accanto alle proposte legislative che istituiscono il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS, il c.d. piano Junker). La Comunicazione contiene delle novità interpretative sull'applicazione del Patto di stabilità e di crescita che apre margini non indifferenti per usi "virtuosi" di

²⁴ Strasbourg, 13.1.2015 COM(2015) 12 *final provisional*.

risorse pubbliche che dovrebbe agevolare il superamento del giudizio atteso per fine marzo. Il Patto è già flessibile, si diceva (vedi Angela Merkel e Manuel Barroso), non c'è bisogno di nuove regole. Le linee guida appena pubblicate non smentiscono questa tesi ma confermano la necessità di un intervento chiarificatore di alcuni aspetti applicativi per le tre finalità espressamente indicate dalla Commissione: incoraggiare l'attuazione effettiva delle riforme strutturali; promuovere gli investimenti, segnatamente nel contesto del nuovo Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS); tenere maggiormente conto del ciclo economico nei singoli Stati membri. Ora la Commissione dà agli Stati membri maggiore certezza su come applicherà il patto, le cui colonne portanti devono essere necessariamente la parità di trattamento di tutti gli Stati membri e la prevedibilità delle norme. La Commissione non propone alcuna modifica delle norme esistenti. Di conseguenza non sono necessarie misure legislative e la Commissione applicherà le nuove linee guida immediatamente. La Commissione avvierà comunque un dialogo con gli Stati membri e il Consiglio per fornire le spiegazioni necessarie in vista delle prossime tappe, in particolare la presentazione dei programmi di stabilità/convergenza e dei programmi nazionali di riforma previsti per la primavera 2015²⁵.

Nei contenuti, la Commissione prevede innanzitutto che il risanamento dei conti sia adattato alla situazione economica. In sintesi, tanto più lo Stato risulta in difficoltà, tanto meno dovrà ridurre il deficit. Naturalmente la morsa del patto tornerà a stringersi nelle congiunture favorevoli, con la richiesta di sforzi aggiuntivi. Sono poi previsti maggiori margini a disposizione per investire nello sviluppo. In particolare, i criteri del Patto di stabilità possono essere allentati in tre casi: per i contributi nazionali al nuovo FEIS; per gli

²⁵ La Commissione si è altresì impegnata a coinvolgere le parti interessate a tutti i livelli nella definizione di ulteriori iniziative finalizzate all'approfondimento dell'unione economica e monetaria. Il Vertice europeo del 24 ottobre ha invitato il presidente della Commissione, in stretta collaborazione con il presidente del Vertice euro, il presidente dell'Eurogruppo e il presidente della Banca centrale europea, a preparare le prossime misure per migliorare la *governance* economica nella zona euro. Come convenuto dal Consiglio europeo di dicembre, entro giugno 2015 dovrebbe essere presentata ai capi di Stato e di governo una relazione su queste problematiche. Come parte del suo programma di lavoro per il 2015, la Commissione si è impegnata anche a prendere ulteriori misure di messa in comune della sovranità in materia di *governance* economica.

investimenti in progetti cofinanziati dai fondi europei; per sostenere i costi di breve periodo delle riforme strutturali. Le maggiori uscite pubbliche collegate a questi tre tipi di misure verranno parzialmente abbinate nel calcolo del deficit (il fatidico 3%). Con ciò i governi nazionali potranno spendere un pò di più e/o allungare i tempi per rispettare i vincoli UE. Accantonata la proposta degli “accordi contrattuali” Commissione-Stati dell’Unione sulle riforme strutturali, avanzata mesi fa da Berlino senza risultati, in quanto implica cessioni di sovranità sulle maggiori leve della sovranità economica, l’idea rinasce sulla base di una logica non costrittiva e punitiva, dove le riforme sono incentivate tanto da diventare volontarie per poter raccogliere dividendi. Non è prevista alcuna cessione ufficiale di sovranità anche se i poteri discrezionali e di controllo di Bruxelles ci vanno molto vicino, e non da adesso. La responsabilizzazione dei Governi è evidente laddove i benefici in termini di flessibilità sono strettamente legati alla serietà degli impegni di riforma e alla dimostrazione della capacità di realizzarle.

La “clausola delle riforme strutturali” è una peraltro novità quasi assoluta. Presente, infatti, in un Regolamento del 1997 è rimasta sostanzialmente lettera morta. La Comunicazione pone tre condizioni: i) siano importanti, ii) abbiano effetti positivi verificabili sul bilancio a lungo termine, compreso il rafforzamento del potenziale di crescita sostenibile, e iii) siano attuate. Le misure di riforma strutturale possono essere altresì riconosciute "ex ante" se gli Stati membri hanno presentato un apposito piano di riforma con misure ben definite e scadenze credibili per la loro adozione ed attuazione. Lo strumento attraverso cui un Paese può attivare la richiesta è il Programma nazionale di riforma che tutti i Governi devono presentare ogni anno in aprile. La palla passa quindi ora al Governo che tanto si è impegnato per avere margini di flessibilità. Il lavoro non manca e già si parla di una anticipazione a febbraio dell’invio del citato Programma nazionale.

<http://www.digef.uniroma1.it/pubblicazioni>

Contact: e-pfrp@uniroma1.it