



FINANZA PUBBLICA E REGOLE EUROPEE: UNA LETTURA ALLA LUCE DEL CONTRATTO DI GOVERNO

di Gabriele OLINI

INDEBITAMENTO NETTO E DEBITO / PIL

Già il Trattato di Maastricht del 1992 e il Patto di Stabilità e Crescita (1997) chiedevano agli Stati membri dell'Unione Europea il rispetto di due parametri:

- l'indebitamento netto o deficit o disavanzo, dato dalla differenza tra le entrate e le uscite del conto delle pubbliche amministrazioni. Tale saldo è soggetto al vincolo della soglia del 3 per cento, al superamento della quale si attivano le procedure correttive previste dalle regole europee;
- Rapporto debito/PIL, dovrebbe essere non superiore al 60% o, comunque, diminuire ad un ritmo soddisfacente. Il debito delle Amministrazioni pubbliche consiste nell'insieme delle passività finanziarie del settore valutate al valore nominale.

Fino alla crisi economica del 2008 l'interpretazione è stata che dei due parametri il primo fosse quello più rilevante e che la regola del disavanzo fosse sufficiente a determinare la sostenibilità del debito pubblico per gli stati membri. All'inizio non si era specificato, infatti, con che ritmi dovesse avvenire la riduzione del debito pubblico. Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, da ultimo modificato dal Trattato di Lisbona (2007) prevede all'art. 126.2 che, nei casi in cui il rapporto tra debito pubblico e Pil ecceda il valore di riferimento, cioè il 60%, è necessario valutare se il rapporto stia diminuendo a sufficienza e avvicini il valore di riferimento a un ritmo soddisfacente.

La riforma della Governance economica dell'UE, adottata nel novembre 2011 (six pack) e richiamato nel fiscal compact, specifica, invece, il ritmo di avvicinamento del debito al valore soglia del 60 per cento del PIL. Per la quota del rapporto debito/PIL in eccesso rispetto al valore del 60%, la riforma stabilisce che la regola è rispettata se il differenziale rispetto a tale valore si è ridotto in media di 1/20 all'anno nei tre anni precedenti a quello di riferimento (criterio backward-looking, a consuntivo), ovvero se il differenziale è previsto ridursi, in base alle stime elaborate dalla Commissione europea, in media di 1/20 all'anno nei due anni successivi all'ultimo per il quale si disponga di dati (criterio forward-looking in previsione).

Qualora né il primo, né il secondo criterio siano soddisfatti, occorre tener conto dell'eventuale impatto sfavorevole del ciclo economico negativo sul ritmo di riduzione del debito nei tre anni precedenti (criterio del debito aggiustato per il ciclo). Qualora nemmeno il terzo criterio sia soddisfatto, la Commissione, deve redigere, come prerequisito per il possibile avvio di una



procedura nei confronti dello Stato membro, un Rapporto ex articolo 126, comma 3, del Trattato sul funzionamento della Unione europea (TFUE), valutando in modo qualitativo i cosiddetti “fattori rilevanti” che possano aver influito sul mancato rispetto della regola sul debito.

Per l’elevata esposizione di diversi stati membri, la regola del debito pubblico è risultata però troppo restrittiva per essere applicata in un periodo di recessione o debole crescita. Si può di fatto dire che il criterio del debito non è stato finora applicato.

Quando il Contratto di Governo di Movimento 5 Stelle e Lega afferma che “Ci attiveremo in sede europea per proporre che i titoli di Stato di tutti i Paesi dell’area euro, già acquistati dalla Banca centrale europea con l’operazione del quantitative easing, siano esclusi pro quota dal calcolo del rapporto debito-PIL.” L’intento è essenzialmente quello di rendere meno vincolante il parametro del rapporto Debito / PIL. Ma ovviamente si tratta di una decisione che non può essere adottata in casa.

INDEBITAMENTO NETTO, SALDO STRUTTURALE, OBIETTIVO DI MEDIO TERMINE

L’attenzione, si è detto, si è concentrata sul parametro dell’indebitamento netto. Con la riforma del 2005 si è introdotto il riferimento al saldo strutturale, cioè al saldo di bilancio pubblico depurato degli effetti del ciclo economico (o componente ciclica) e delle misure una tantum. Lo scopo era quello di osservare l’andamento della finanza pubblica, depurato da fattori contingenti, che potessero distorcere la valutazione. Il problema era ed è che il procedimento per calcolare il disavanzo strutturale non è univoco e introduce elementi di significativa discrezionalità. In questi anni vi è stato un notevole contenzioso tra l’Italia e altri stati membri da una parte e la Commissione dall’altra sulle procedure e sulle valutazioni relative al disavanzo strutturale

Inoltre sempre nel 2005 è stato introdotto un ulteriore parametro, l’Obiettivo di Medio Termine (OMT), valore che varia da paese a paese, che sta entro la soglia del 3 per cento del PIL, e che dovrebbe garantire l’equilibrio delle finanze pubbliche. I paesi dell’area euro firmatari del Fiscal Compact si sono impegnati al contenimento dell’OMT al di sopra di -0,5 per cento del PIL, a meno che il rapporto debito/PIL non sia al di sotto del 60%. Per l’Italia l’Obiettivo di Medio Termine è definito in un saldo strutturale pari a zero, ovvero il raggiungimento del Pareggio di Bilancio.

La legge costituzionale 1/2012, modificando gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, ha inserito nella Carta il principio del pareggio di bilancio.

Già nel luglio del 2013, il Consiglio dell’Unione europea aveva raccomandato all’Italia di raggiungere l’OMT entro il 2014; per la situazione di crisi economica e per consentire la realizzazione di riforme strutturali il Programma di stabilità dell’Italia del 2014 rinviò il raggiungimento al 2016. Negli anni successivi, il conseguimento dell’obiettivo è stato ulteriormente rinviato. L’Italia ha richiesto e ottenuto dalla Commissione europea margini di flessibilità con deviazioni rispetto al percorso segnato.



Nel 2015 è stato da un lato definito lo sforzo di aggiustamento che i paesi lontani dal proprio OMT devono realizzare sulla base delle condizioni cicliche e del livello del debito sul PIL; questo ha determinato un'attenuazione dello sforzo di aggiustamento per tutti i paesi, Italia compresa, alle prese con recessioni severe o cicli economici particolarmente sfavorevoli.

Inoltre, la Commissione ha previsto margini di flessibilità in caso di:

- realizzazione di riforme strutturali ambiziose, in grado di rafforzare la sostenibilità delle finanze pubbliche nel medio/lungo periodo;
- in caso di realizzazione di specifiche categorie di investimenti pubblici.
- ulteriore flessibilità per i cosiddetti eventi inusuali (per l'Italia flussi migratori e terremoto).

Laddove nel Contratto di Governo viene scritto che: "Per quanto riguarda le politiche sul deficit si prevede una programmazione pluriennale volta ad assicurare il finanziamento delle proposte oggetto del presente contratto attraverso il recupero di risorse derivanti dal taglio agli sprechi, la gestione del debito e un appropriato ricorso al deficit." si intende dire che viene di fatto abbandonato l'Obiettivo di Medio Termine del pareggio di bilancio, anche se non viene specificato a che livelli l'indebitamento netto si andrà a collocare. Questo implica una problematica nei rapporti con l'Unione Europea da un lato e la necessità di una revisione costituzionale dall'altro, oltre che naturalmente una questione di impatto sui mercati per il collocamento del debito pubblico italiano.

L'ANDAMENTO RECENTE E TENDENZIALE DEI PARAMETRI

L'indebitamento netto, pari al 3% del PIL nel 2014, si è progressivamente ridotto negli anni, raggiungendo il 2,3% nel 2017 (1,9% al netto degli interventi straordinari per il settore bancario). Parallelamente, dopo sette anni di aumenti consecutivi, il rapporto debito/PIL si è stabilizzato, registrando nel 2017 una riduzione lieve sull'anno precedente. Nell'audizione al DEF 2018 l'Ufficio Parlamentare di Bilancio ha rilevato che nel 2017 la regola numerica di riduzione del debito in rapporto al PIL non appare rispettata in base a nessuno dei criteri previsti dalla normativa UE (backward-looking, forward-looking e aggiustato per il ciclo). Se questo dovesse essere verificato con i dati a consuntivo la Commissione europea sarebbe chiamata a predisporre un Rapporto sul debito in cui si espongono i fattori rilevanti che possono avere influito sulla violazione della regola numerica nel 2017 al fine della decisione sull'apertura o meno di una procedura per disavanzo eccessivo legata al criterio del debito.

Nella previsione tendenziale di finanza pubblica, il Def 2018 ha confermato la stima di indebitamento netto per il 2018 all'1,6% del PIL. L'INDEBITAMENTO NETTO a legislazione vigente scenderebbe poi allo 0,8% del PIL nel 2019 e a zero nel 2020, trasformandosi in un surplus dello 0,2% del PIL nel 2021. Al 2010 verrebbe, dunque, raggiunto l'Obiettivo a Medio Termine. Grazie in particolare ai maggiori surplus primari e ad una crescita più sostenuta del PIL nominale, il rapporto debito/PIL calerebbe più rapidamente nei prossimi tre anni, fino a raggiungere il 122,0 per cento nel 2021.



BRACCIO PREVENTIVO E CORRETTIVO

Il Patto di stabilità e crescita prevede:

- un braccio preventivo per i paesi il cui disavanzo in rapporto al PIL è inferiore alla soglia fissata dal Trattato di Maastricht (3 per cento).
- un braccio correttivo, per gli Stati membri che hanno violato tale soglia.

Riguardo al braccio preventivo si fa riferimento al saldo strutturale del conto consolidato della PA, ossia all'indebitamento netto depurato dagli effetti del ciclo economico e delle misure una tantum. Considerata l'incertezza sulle stime del saldo strutturale, sono ammesse deviazioni dall'Obiettivo di Medio Termine o dal percorso di avvicinamento inferiori a 0,5 punti percentuali, su base annuale, ovvero a 0,25 punti percentuali, nella media di due anni. Nel caso in cui si verifichi una deviazione superiore a tali soglie, la deviazione viene invece considerata significativa e vi è la possibilità che si avvii una procedura formale di aggiustamento della deviazione stessa, attivabile dal Consiglio dell'Unione, su raccomandazione della Commissione europea.

La regola sull'OMT (regola del saldo strutturale) è caratterizzata anche da una regola sulla spesa pubblica, che essenzialmente prevede che la variazione in termini reali di un certo aggregato di spesa pubblica debba risultare non superiore alla dinamica del prodotto potenziale di lungo periodo a meno di interventi discrezionali di aumento delle entrate. In caso di deviazioni significative dall'Obiettivo di Medio Termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo, viene attivato automaticamente a livello nazionale un meccanismo di correzione (la Commissione determina il quadro temporale di convergenza).

In relazione alla parte preventiva, deviazioni significative da una "politica di bilancio prudente" comporterebbero sul paese l'obbligo di costituire un deposito fruttifero pari allo 0,2 per cento del PIL, pari per l'Italia a circa 3,5 Mld di €;

Per quanto riguarda la parte correttiva, per gli Stati membri che hanno violato la soglia del 3%, cioè in seguito alla apertura di una Procedura per Deficit Eccessivi da parte del Consiglio, la Commissione propone la costituzione di un deposito infruttifero pari allo 0,2 per cento del PIL. viene pertanto aperta quando uno Stato membro oltrepassa (o sta per oltrepassare) la soglia del 3 per cento, oppure quando non rispetta la regola di riduzione del rapporto debito/PIL ad un ritmo adeguato. Anche se la denominazione della procedura fa riferimento solo al disavanzo, essa si applica anche in caso di mancato rispetto del criterio del debito.