



NOTA DAL CSC

Conti pubblici più flessibili per sostenere le riforme

La flessibilità nelle regole europee su bilanci pubblici è cruciale per il successo delle riforme strutturali. Varata un anno fa, richiede una revisione nella dimensione e nei tempi di rientro. La valutazione dei conti si basa, poi, su stime opinabili dei saldi strutturali.

Alessandro Fontana e Luca Paolazzi

La flessibilità di bilancio è stata pensata come un incentivo per adottare virtuose riforme strutturali e investimenti, per i paesi che sono riusciti, con alti costi sociali, a ridurre i deficit pubblici sotto la soglia del 3,0%. Oltre che per fronteggiare situazioni eccezionali, come un flusso migratorio straordinario, e una congiuntura economica particolarmente negativa.

La clausola delle riforme è la parte più rilevante della flessibilità, sia politicamente sia economicamente. Così come è stata ideata e applicata ha gravi limiti che ne minano l'efficacia. I limiti sono: la dimensione ridotta, pari al massimo a 0,5 punti di PIL, e la concentrazione in un solo anno, che penalizzano quelle riforme che abbiano costi superiori alla soglia e protratti nel tempo; la rapidità del rientro, che impone la riduzione del maggior deficit in tre anni. Diventa così elevato il rischio di azzerare l'efficacia delle riforme stesse, a causa degli effetti recessivi delle manovre necessarie a riassorbire la deviazione consentita dalla clausola.

Inoltre, le manovre di rientro post-flessibilità, peggiorando nell'immediato la performance dell'economia, minano il consenso politico alle riforme. Infatti, il peggioramento facilmente viene imputato dai cittadini alle riforme stesse, essendo l'uno contemporaneo alle altre. In questo modo si accentua la percezione dei costi sociali delle riforme; ciò aumenta la probabilità del loro rigetto e rende più instabile il quadro politico. L'instabilità può arrivare al punto di far cadere i governi riformatori e affermare elettoralmente gli oppositori delle riforme, i quali finiscono per abolirle. Esempi di tale instabilità sono Spagna, Portogallo e Irlanda. Per contrastarla non è necessario aumentare il deficit, ma occorre rendere più graduale il sentiero di rientro.

Perciò occorre invertire l'orientamento del Consiglio europeo, recuperando lo spirito originario della flessibilità, aumentare l'ammontare massimo della deviazione consentita e prevedere tempi di rientro più lunghi.

Va, inoltre, rivista la metodologia di stima del PIL potenziale, poiché quella adottata dalla Commissione europea comporta disavanzi strutturali molto più elevati rispetto a quanto calcolato da FMI e OCSE, richiedendo, quindi, aggiustamenti di bilancio più consistenti.

La flessibilità per favorire politiche virtuose

A gennaio 2015 la Commissione europea ha precisato le condizioni per utilizzare la cosiddetta “flessibilità” prevista dalle regole del Patto di stabilità e crescita. Queste condizioni sono, come è noto, l’attuazione di riforme strutturali, la realizzazione di alcune spese per investimenti (*investment clause*) e la modulazione delle correzioni da richiedere ai paesi membri in relazione ai diversi livelli di PIL potenziale¹.

La flessibilità introdotta può essere considerata sufficiente a fronteggiare il contesto? La risposta è no, perché la politica di bilancio, nonostante tutto, continua a rimanere una questione esclusivamente nazionale, su cui l’Europa fissa limiti e penalità esclusivamente in un’ottica di riduzione dei rischi e non anche di loro condivisione.

Il contesto è caratterizzato da: *spillover* (ricadute sugli altri paesi) delle politiche di bilancio nazionali molto elevati, data l’elevata integrazione economica e finanziaria; tasso di inflazione ben al di sotto dell’obiettivo del 2%, a causa proprio anche delle politiche di bilancio restrittive adottate simultaneamente in molti paesi; efficacia della politica monetaria espansiva molto limitata; scarso utilizzo degli spazi fiscali per fare politiche di bilancio espansive nei paesi che li hanno (la Germania innanzitutto).

La flessibilizzazione delle regole europee ha avuto il merito di brandire la carota per quei paesi che, sino ad allora e per qualche anno, avevano visto solo il bastone delle istituzioni europee. D’altra parte, l’obiettivo era quello di affiancare incentivi e correttivi ai vincoli e alle punizioni insiti nelle regole. Incentivi ad adottare scelte virtuose di politica economica (riforme e investimenti) soprattutto nei paesi che, pur con grandi difficoltà, erano riusciti a riportare i conti pubblici in ordine (della flessibilità, infatti, possono beneficiare solo i paesi che non sono sotto procedura per deficit eccessivi). Correttivi per fronteggiare situazioni eccezionali, come un flusso migratorio, e per tenere conto, nella definizione degli aggiustamenti di bilancio, della situazione economica dei singoli paesi.

In quest’ottica, a poco più di un anno dalla sua implementazione, è possibile analizzare alcune criticità che l’attuazione della flessibilità di bilancio ha mostrato. Rientrano in questo tema non solo la clausola per le riforme ma anche il modo in cui la Commissione intende trattare le spese per i migranti e la metodologia di calcolo dell’*output gap* (il divario tra PIL effettivo e PIL potenziale) che è la base per l’attuazione del Patto di stabilità e crescita e la definizione delle politiche di bilancio.

Peraltro, rispetto a quanto indicato a gennaio 2015 dalla Commissione europea, l’orientamento del Consiglio nell’implementazione della flessibilità di bilancio è un passo indietro. L’*Economic and Financial Committee*, che predispose i lavori preparatori per il

¹ Comunicazione della Commissione europea, *Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and growth pact*, 13 gennaio 2015.

Consiglio, a novembre scorso ha precisato condizioni di utilizzo della flessibilità in larga parte più restrittive di quelle originarie, andando nella direzione contraria a quella auspicabile.

Un cambiamento di impostazione della politica economica potrebbe venire dall'attuazione delle proposte del Governo italiano contenute nel documento *Una Strategia europea condivisa di politica economica per la crescita, il lavoro e la stabilità*². Nonostante sia ancora in larga parte una dichiarazione di intenti, suggerisce l'unica strada percorribile: passare da una mera riduzione dei rischi generati dagli squilibri a livello nazionale a una condivisione dei rischi tra i paesi dell'Eurozona attraverso una progressiva cessione di sovranità anche sulla politica di bilancio. Il riconoscimento dei limiti della politica monetaria nel rilanciare da sola l'economia e combattere le spinte deflazionistiche e della necessità, quindi, anche di una politica di bilancio unica dell'area euro, adeguata al contesto macroeconomico e che successivamente viene declinata per paese, appare un punto essenziale per superare l'attuale impasse europea. Peraltro si tratta di un'esigenza che il Presidente della BCE, Mario Draghi, ha segnalato sin dall'estate del 2014³. Il problema attuale è la carenza di domanda aggregata in Europa e poiché la questione accomuna tutti i paesi è inefficiente affrontarla con i mezzi limitati (anche dai vincoli europei) disponibili a livello nazionale.

La gestione comune delle risorse per i flussi migratori (anche attraverso l'emissione di titoli del debito pubblico europei) potrebbe essere un primo terreno su cui sperimentare una maggiore integrazione delle politiche, non solo di bilancio, per evitare di "sigillare" i paesi di frontiera (abolendo di fatto Schengen) e per dimostrare che solo l'Europa unita può dare risposte che gli accordi tra governi nazionali, spesso destinati da subito a rimanere lettera morta, non potranno mai offrire. Il salto di qualità va fatto con urgenza, per evitare che diminuisca ulteriormente la quota di coloro che hanno una percezione positiva delle istituzioni europee, già ai minimi storici e largamente minoritaria.

Gli incentivi (scarsi) dell'UE a realizzare le riforme

Tutte le istituzioni internazionali, da qualche anno, concordano sulla necessità di accelerare l'attuazione di riforme strutturali. Tra i paesi avanzati, l'Italia, in considerazione dell'insufficiente performance non solo durante la crisi ma anche nel decennio precedente, è tra i paesi che più degli altri può beneficiare di un processo riformatore in termini di aumento del PIL potenziale.

Al fine di accelerare il processo riformatore la Commissione europea ha reinterpretato la clausola sulle riforme, prevista dal 2005 ma invocata solo per quelle riguardanti il sistema pensionistico, estendendone l'utilizzo e consentendo di tenere conto dei costi di breve

² Si veda *A Shared Economic Policy Strategy for Growth, Jobs, and Stability*, diffuso dal MEF il 25 febbraio 2016.

³ Si veda l'intervento *La disoccupazione nell'area dell'euro* tenuto al simposio di *Jackson Hole* il 22 agosto 2014.

periodo associati all'implementazione di riforme anche diverse da quelle previdenziali. L'attuale clausola permette, per un anno, una deviazione dall'obiettivo di deficit previsto nella misura massima dello 0,5% del PIL (circa 8 miliardi di euro per l'Italia), qualora si realizzino riforme strutturali che siano rilevanti, abbiano un impatto positivo di lungo periodo sulla crescita del PIL e sulla sostenibilità della finanza pubblica e non comportino lo sfioramento del tetto del 3% del rapporto deficit/PIL (per poter chiedere la flessibilità un paese non deve essere sotto procedura per deficit eccessivo). Tale deviazione deve essere compensata nei tre anni successivi a quello nel quale si è chiesto l'utilizzo della clausola⁴.

Il Governo italiano negli ultimi anni ha pianificato e in larga parte già realizzato un numero consistente di riforme che riguardano quasi tutti gli ambiti dell'azione pubblica: assetto istituzionale, mercato del lavoro, fiscalità, pubblica amministrazione, giustizia, scuola, concorrenza, infrastrutture, finanza d'azienda, sistema creditizio, ambiente.

Si tratta di un processo che da più parti ha ricevuto importanti apprezzamenti. L'ultimo, in ordine di tempo, è quello dell'OCSE che nel rapporto *Going for growth 2015*, di fine febbraio 2016, ha segnalato Italia e Spagna come i Paesi che hanno implementato più riforme strutturali nel 2015.

In un rapporto di aprile 2015 l'OCSE ha quantificato l'impatto sul PIL, tra 10 anni, delle riforme varate fino alla fine del 2014 da alcuni governi europei (Figura A): 6,3 punti di PIL in più in Italia (in media 0,6 punti l'anno), 3,0 in Portogallo e Francia (0,3)⁵. Si tratta, dunque, di effetti positivi e più elevati in Italia di quelli stimati per gli altri due paesi partner.

Secondo le stime presentate ad aprile scorso nel Documento di economia e finanza, l'impatto sul PIL delle riforme dell'attuale Governo, comprese quelle in corso di approvazione, nel lungo periodo dovrebbe essere ancora più elevato: complessivamente 7,2 punti percentuali di PIL (Figura B); il contributo maggiore deriverebbe dalla riforma della scuola (2,4 punti),

Figura A

Alto l'effetto sul PIL delle riforme varate in Italia...
(Impatti sul livello del PIL potenziale dopo 10 anni, punti percentuali)

Area delle riforme	Francia	Portogallo	Italia
Liberalizzazioni	0,3	3,0	2,6
Mercato del lavoro	1,3		2,4
Fisco	0,4		0,4
Pubblica amministrazione	1,0		0,9
Totale	3,0	3,0	6,3
Media annuale	0,3	0,3	0,6

Sono state considerate solo le riforme varate entro la fine del 2014.

Fonte: elaborazioni CSC su stime OCSE 2015.

⁴ Il 27 novembre scorso, l'*Economic and Financial Committee* ha precisato le condizioni per l'utilizzo della clausola delle riforme: la deviazione massima consentita nel caso di utilizzazione congiunta delle clausole per riforme e investimenti non può superare lo 0,75% del PIL (criterio questo più restrittivo di quello previsto inizialmente nella Comunicazione di gennaio 2015 della Commissione); per richiedere l'utilizzo della clausola per le riforme il saldo strutturale nell'anno in cui la si richiede, non può essere più di 1,5 punti di PIL distante dall'Obiettivo di Medio Termine (in modo da tornare all'OMT con correzioni annuali di 0,5 punti di PIL a partire dall'anno successivo a quello in cui si utilizza la clausola); una volta chiesta e utilizzata non è possibile chiedere la clausola di nuovo fino a che non si raggiunge l'OMT (condizione più restrittiva di quella prevista dalla Comunicazione di gennaio 2015).

⁵ OCSE, *Structural reforms in Europe, achievements and homework*, aprile 2015.

seguita da mercato del lavoro (1,3), pubblica amministrazione (1,2), competitività (1,2) e giustizia (0,9).

Il Governo italiano per il 2016 ha chiesto l'utilizzo della clausola sulle riforme per un ammontare complessivo di 0,5 punti di PIL. La possibilità di ottenere spazi di bilancio ha sicuramente fornito un incentivo alla realizzazione delle riforme.

Ma affinché la flessibilità possa effettivamente essere il motore delle riforme, la clausola così com'è ora non funziona. Attualmente la deviazione dall'obiettivo di deficit è consentita solo nella misura massima dello 0,5% del PIL, per un solo anno e solo se a partire dal successivo viene avviato il recupero della deviazione che deve essere completato nei tre anni seguenti. Ciò significa che negli anni successivi a quello in cui la riforma è varata gli obiettivi di bilancio devono essere più stringenti che nel caso in cui non siano state realizzate riforme. Ciò pone tre problemi:

- 1) la clausola non incentiva quelle riforme che possono comportare un costo superiore alla soglia massima consentita (0,5% del PIL) e protratto anche negli anni successivi a quello per il quale si chiede l'utilizzo della clausola. Si pensi, al riguardo, al taglio dei contributi previdenziali per i neo assunti a tempo indeterminato attuato nel 2015; questa misura, tesa a rafforzare gli effetti del *Jobs Act*, ha richiesto risorse per 1,9 miliardi nel 2015, 4,9 miliardi quest'anno, 5,0 nel 2017 e 2,9 nel 2018 ed è stata seguita da uno sgravio a scalare che farà venir meno 800 milioni nel 2016, 2,1 miliardi nel 2017, 1,3 nel 2018 e 0,1 nel 2019. I costi in termini di bilancio pubblico di tale misura, come si vede, arrivano ben oltre l'anno. Lo spazio di bilancio per le riforme, consentito dalla clausola nel 2016, dovrà essere, invece, compensato a partire già dal 2017, proprio quando le mancate entrate raggiungeranno il picco di 7,1 miliardi;
- 2) gli effetti positivi delle riforme sulla crescita economica possono essere percepiti da imprese e famiglie solo dopo qualche anno (come evidenziano le stime riportate in Figura B). Sulla base delle quantificazioni indicate nel DEF 2015, cinque anni dopo il varo delle riforme, quindi nel 2020, l'impatto sul PIL dovrebbe essere di appena 1,8 punti percentuali, un quarto dell'impatto stimato nel lungo periodo (7,2 punti). Se si intende incentivare davvero le riforme occorre consentire ai governi che le realizzano di acquisire e mantenere il consenso necessario a proseguire tale processo, lasciando degli spazi di manovra del bilancio per sostenere la loro azione tra il momento in cui le riforme sono

Figura B

...ma serve tempo per osservarlo
(Impatti delle riforme* sul PIL,
scostamenti rispetto allo scenario base, punti percentuali)

	2020	2025	Lungo periodo
Pubblica amministrazione	0,4	0,7	1,2
Competitività	0,4	0,7	1,2
Mercato del lavoro	0,6	0,9	1,3
Giustizia	0,1	0,2	0,9
Istruzione	0,3	0,6	2,4
Tax shift	0,2	0,2	0,2
Revisione della spesa	-0,2	-0,2	0,3
Totale	1,8	3,0	7,2

* Si tratta delle riforme varate e in corso di approvazione, rilevanti per la clausola di flessibilità, cioè suscettibili di produrre i principali effetti a partire dal 2016.

Fonte: elaborazioni CSC su stime Governo (DEF 2015).

varate e quello in cui ne vengono percepiti gli effetti. Agevolare le riforme un anno e poi dal successivo imporre la riduzione del deficit, e quindi politiche restrittive, fa aumentare la percezione dei costi sociali delle riforme stesse e spinge verso il loro rigetto: rigetto sociale che riduce l'efficacia delle riforme; rigetto politico che può sostanziarsi in un cambio di governo che conduce a ripudiare quanto fatto dal precedente. Ciò non significa che per favorire le riforme si debba aumentare il deficit. Significa, però, che il sentiero di riduzione del deficit deve essere più graduale e accomodante. L'accoppiata riforme più austerità, come si vede in molti paesi (Spagna, Portogallo, Irlanda), finisce per indebolire in Europa la spinta riformista e può portare a una vera instabilità politica che potrebbe investire anche Francia e Germania nel 2017, anno di importanti scadenze elettorali;

3) infine, la clausola non tiene in alcun modo conto della dinamica economica in atto nel paese che sta realizzando le riforme e, soprattutto, della politica di bilancio negli anni successivi al primo. Al contrario, come evidenziato dalla letteratura, le riforme hanno più efficacia se portate avanti nelle fasi di espansione economica e, dunque, nei primi anni di attuazione, politiche restrittive di bilancio possono azzerarne gli effetti positivi⁶. È quindi cruciale che alla deviazione dagli obiettivi di deficit in un anno non segua una maggiore *austerità*. In Italia, nel 2016, grazie all'utilizzo della flessibilità si avrà una minore riduzione del deficit di bilancio strutturale pari a 0,6 punti di PIL (più di quella consentita pari a 0,4) ma nel 2017 e nel 2019, se si desse seguito a quanto previsto dal Patto di stabilità e crescita la restrizione dovrebbe essere almeno dello 0,5% del PIL l'anno (Figura C). Se si tiene conto delle clausole di salvaguardia che sono ancora attive (Figura D), la correzione nel 2017 dovrebbe essere di 1,4 punti di PIL, circa 24 miliardi, l'anno successivo di ulteriori 0,2 punti e nel 2019 di 0,5 punti di PIL.

Figura C

Consistente la restrizione di bilancio richiesta il prossimo anno
(Valori in % PIL dell'Italia)

	2015	2016	2017	2018	2019
Scenario programmatico aggiornato					
Deficit programmato	2,6	2,4	1,2	0,3	-0,2
Deficit strutturale	0,4	1,0	0,5	0,5	0,0
Aggiustamento richiesto ¹		-0,4	0,5	0,0	0,5
Aggiustamento programmato dal Governo ²		-0,6			
Aggiustamento richiesto e risorse per annullare le clausole di salvaguardia		-0,4	1,4	0,2	0,5

¹ Il segno meno indica espansione. L'aggiustamento richiesto è definito annualmente dalla Commissione europea per l'anno successivo; sulla base delle regole e delle prospettive macroeconomiche stimate dalla Commissione, per il 2017 e il 2019 dovrebbe essere maggiore o uguale allo 0,5% del PIL. Qui si è ipotizzato pari allo 0,5%. Per il 2018 non è richiesto un aggiustamento mentre lo è nel 2019, sulla base delle precisazioni contenute nel documento del 27 novembre 2015 dell'*Economic and Financial Committee* che precisa le modalità di attuazione della flessibilità.

² L'espansione programmata nel 2016, 0,6 punti di PIL, è di 0,2 punti superiore a quella consentita (0,4) ma lo scostamento è inferiore alla soglia ritenuta significativa (0,5).

Fonte: elaborazioni CSC su dati UPB.

⁶ Si veda al riguardo *The short-term effects of structural reforms*, OCSE, 2012.

Si tratta di un aggiustamento che avrebbe la forza di soffocare i benefici delle riforme e condurre, politicamente, a bloccare il processo stesso. In questo senso, è positivo che si stia negoziando per allentare la stretta nel 2017.

Per queste ragioni, se davvero si vuole favorire la realizzazione delle riforme, soprattutto nei paesi che ne hanno più bisogno e che ne trarrebbero i maggiori benefici, che sono anche quelli con i maggiori vincoli di bilancio, occorre flessibilizzare l'ammontare massimo della deviazione e prevedere tempi di rientro più lunghi. Idealmente

Figura D

Costoso l'annullamento delle clausole di salvaguardia ancora attive
(Risorse strutturali per annullare le clausole di salvaguardia, milioni di euro)

	2016	2017	2018	2019
Incremento aliquota IVA dal 10% al 13%	0	6.957	0	0
Incremento aliquota IVA dal 22% al 24%	0	8.176	0	0
Incremento aliquota IVA dal 24% al 25%	0	0	4.088	0
Incremento accise sui carburanti	0	0	350	0
Totale	0	15.133	4.438	0
In % PIL programmatico	0	0,9	0,2	0

Fonte: elaborazioni CSC su dati DEF.

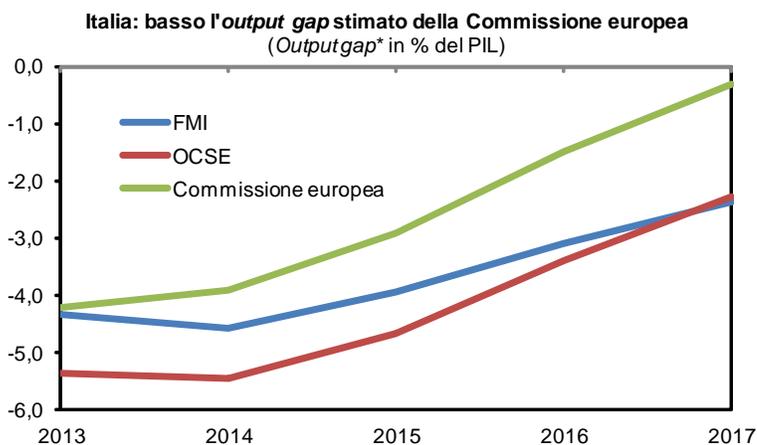
occorrerebbe valutare i costi e i tempi di rientro del pacchetto di riforme che un governo intende realizzare sulla base del periodo richiesto affinché le riforme siano in grado di produrre effetti positivi; e tenendo conto sia della situazione economica del paese sia dell'impostazione della politica di bilancio. Qualcosa di molto diverso da quanto prevede oggi la clausola per le riforme. Ciò è tanto più necessario se si considera che la definizione dell'ammontare delle correzioni di bilancio è incentrata su stime opinabili dei saldi strutturali.

La metodologia di stima dell'*output gap* impone un eccesso di restrizione

I vincoli europei alla politica di bilancio pubblico (inclusi nel Patto di stabilità e crescita) dal 2005 sono determinati sulla base dell'andamento di un parametro di bilancio non osservabile: il saldo strutturale. Questo è il saldo di bilancio pubblico depurato dagli effetti del ciclo economico (il bilancio tende a migliorare nelle fasi di crescita del PIL per effetto di un aumento delle entrate fiscali e di una riduzione delle spese per la protezione sociale, viceversa se il PIL diminuisce) e delle misure una tantum e temporanee, che esercitano effetti transitori sul bilancio. La componente ciclica del saldo di bilancio delle amministrazioni pubbliche si ottiene moltiplicando un parametro di sensibilità al ciclo economico del saldo di bilancio stesso per la differenza tra PIL effettivo e potenziale (*l'output gap*). Il PIL effettivo e il saldo nominale di bilancio sono direttamente misurabili, mentre *l'output gap* non lo è perché non lo è il PIL potenziale, cioè il prodotto che si otterrebbe con il massimo impiego possibile dei fattori produttivi (capitale e lavoro) senza generare spinte inflazionistiche.

Le implicazioni che derivano dalla stima del PIL potenziale sono, dunque, molto rilevanti per la politica di bilancio: una sua sottostima produce un *output gap* più basso che a sua volta comporta deficit strutturali più elevati richiedendo così aggiustamenti di bilancio più consistenti. Inoltre, la possibilità di utilizzare i margini di flessibilità previsti nell'ambito del Patto di stabilità e crescita dipende essa stessa dalla dimensione dell'*output gap*.

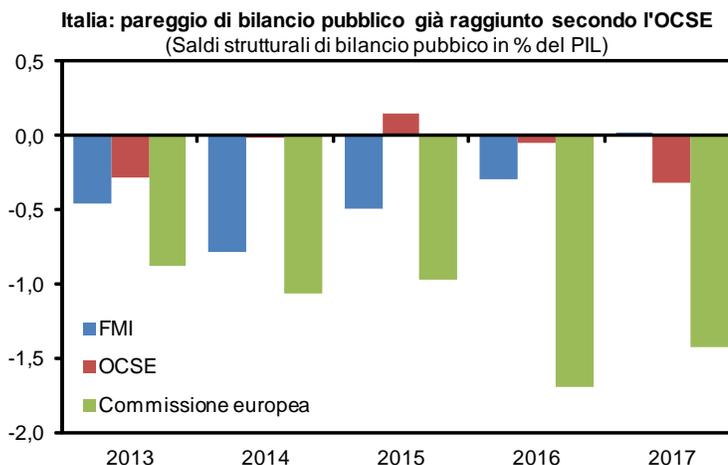
Figura E



* Differenza tra PIL effettivo e PIL potenziale.
Fonte: elaborazioni CSC su stime FMI, OCSE e Commissione europea.

Esistono diversi modi per calcolare il PIL potenziale e, quindi, il saldo strutturale: quello scelto dalla Commissione europea conduce a una valutazione più bassa del PIL potenziale, rispetto alle metodologie usate da OCSE e FMI, per i paesi che hanno registrato recentemente forti aumenti di disoccupazione (Figura E). Cosicché ne risultano anche saldi strutturali peggiori: in Italia tra il 2013 e il 2017 sono in deficit e mai inferiori allo 0,9% del PIL, addirittura pari all'1,5% nel 2016. Per l'FMI il saldo strutturale sarebbe invece in diminuzione dal 2014 e raggiungerebbe il pareggio nel 2017; per l'OCSE era già in pareggio nel 2014, rimanendoci, di fatto, per tutto l'arco temporale considerato (Figura F).

Figura F



Fonte: elaborazioni CSC su stime FMI, OCSE e Commissione europea.

La metodologia utilizzata dalla Commissione è soggetta a due principali problematiche: eccessiva pro-ciclicità, poiché calcola un tasso di disoccupazione strutturale prossimo a quello osservato; non coglie gli effetti delle riforme sul PIL potenziale. Questi aspetti, al momento all'attenzione della Commissione, dovrebbero portare a una revisione della metodologia e, quindi, a cambiare l'impostazione della politica di bilancio basata su questo elemento.