



Ministero dell'Economia e delle Finanze

La Costituzione europea e la riforma del Patto di Stabilità e Crescita

Audizione alla Commissione Bilancio della Camera dei Deputati
del Ministro dell'Economia e delle Finanze Domenico Siniscalco

27 dicembre 2004

La Costituzione europea e il governo dell'economia

1. Con la firma, a Roma, lo scorso ottobre, del Trattato costituzionale, l'integrazione europea ha compiuto un passo storico. E' ora in corso il processo di ratifica da parte dei 25 paesi.
2. La nuova Carta costituzionale non apporta modifiche sostanziali per quel che riguarda il "governo dell'economia".
3. Sono stati aumentati alcuni poteri dell'Eurogruppo (il Consiglio dei Ministri finanziari dei soli Paesi dell'area dell'euro), in particolare per quel che riguarda la decisione relativa alle nuove adesioni di paesi che adottano l'euro.

4. Il governo dell'area dell'euro risulta potenziato anche sotto altri due profili. Sul fronte della politica monetaria, la nomina dei membri del Comitato Esecutivo della BCE viene presa a maggioranza (mentre prima era all'unanimità). L'area dell'euro viene inoltre invitata a garantire una rappresentanza unificata nell'ambito di istituzioni e conferenze finanziarie internazionali – profilo questo rilevante in considerazione del peso economico e finanziario che i Paesi dell'area dell'euro hanno a livello internazionale.

5. Per quel che riguarda il coordinamento delle politiche di bilancio, è stata conferita alla Commissione la responsabilità dell'emanazione di “avvertimenti preventivi” (cosiddetti *Early Warning*), senza necessità di approvazione da parte del Consiglio. Sono invece confermate le prerogative del Consiglio relative alla procedura di disavanzo eccessivo.

6. I capi di Stato e di Governo hanno allegato al Trattato costituzionale una dichiarazione sul “rafforzamento, chiarimento e miglior attuazione del Patto di Stabilità e Crescita” (Allegato 1). Questa è la base dei lavori di riforma del Patto attualmente in corso.

La disciplina di bilancio nell'Unione monetaria

7. In una Unione monetaria, in assenza di una politica di bilancio accentrata a livello federale - come negli Stati Uniti - i bilanci pubblici degli Stati Membri devono essere sottoposti a regole comuni. Vi è un ampio consenso su questo principio. Rimetterlo in questione significherebbe ridiscutere le fondamenta dell'Unione monetaria.

8. Le regole comuni mirano a evitare possibili eccessi di finanza pubblica, che avrebbero effetti distorsivi sugli altri paesi e sull'intera area. Disavanzi pubblici eccessivi in uno o più paesi possono produrre tassi di interesse più elevati nell'intera Unione, con ripercussioni negative su tutti i membri.

9. Per un paese come l'Italia, con un elevato debito pubblico e un ingente servizio del debito, disporre di meccanismi che disciplinano le finanze pubbliche dei Paesi Membri costituisce una garanzia essenziale.

10. La disciplina di bilancio nell'Unione si basa su due capisaldi: il Trattato di Maastricht e il Patto di Stabilità e Crescita.

Il Trattato di Maastricht e il Patto di Stabilità e Crescita

11. Il Trattato di Maastricht, approvato nel febbraio del 1992, istituisce una procedura di monitoraggio e valutazione che mira a evitare disavanzi eccessivi (Allegato 6). Questa procedura viene attivata sulla base di due valori di riferimento: il 3 per cento del PIL per il disavanzo pubblico e il 60 per cento del PIL per il debito.

12. La responsabilità di attivare questa procedura spetta alla Commissione. Il Consiglio decide, su Raccomandazione della Commissione, se effettivamente il disavanzo è eccessivo. In caso affermativo, il Consiglio chiede l'adozione di misure che pongano fine alla situazione di squilibrio entro una scadenza specifica.

13. Il Trattato prevede anche un sistema di sanzioni, da applicare nel caso in cui le misure di riduzione del disavanzo non vengano adottate entro un tempo stabilito.

14. Le norme del Trattato possono essere modificate solo attraverso le deliberazioni di una Conferenza intergovernativa che devono essere poi sottoposte alla ratifica di ciascuno dei paesi aderenti. Questa ipotesi non è attualmente in discussione.

15. Questo significa che i livelli di riferimento definiti nel Trattato per far scattare la procedura di disavanzo eccessivo – il 3 per cento per il disavanzo e il 60 per cento per il debito – non possono essere modificati.

16. Il Patto di Stabilità e Crescita è stato approvato successivamente al Trattato, nel 1997. E' costituito da una Risoluzione del Consiglio Europeo e da due Regolamenti (Allegati 7, 8 e 9)). Può dunque essere modificato dal Consiglio Europeo stesso.

17. L'obiettivo del Patto è di definire regole e procedure che inducano i Paesi membri ad adottare obiettivi di bilancio prossimi al pareggio o in avanzo, nella media del ciclo economico. Questo consente di evitare che, anche in una fase di rallentamento ciclico, si superi la soglia del 3 per cento di disavanzo di bilancio stabilita nel Trattato.

18. La sorveglianza dei bilanci nazionali avviene sulla base di Programmi di Stabilità, presentati annualmente (entro il 1° dicembre), nei quali ogni paese spiega la strategia di finanza pubblica coerente con il raggiungimento dell'obiettivo del pareggio di bilancio nel medio periodo. Se emerge un rischio di superamento della soglia del 3 per cento, il Consiglio può, su

raccomandazione della Commissione, emettere un avvertimento preventivo, chiedendo misure correttive da attuare entro una scadenza determinata.

19. Sette anni dopo l'adozione del Patto, è naturale rivederne l'attuazione e valutare eventuali proposte di modifica. Come in tutti i processi comunitari, si è partiti da una proposta della Commissione europea (Allegato 2).

La proposta della Commissione

20. La Commissione ha presentato nel settembre scorso la sua proposta di riforma. Si articola in quattro punti principali, di seguito brevemente ricordati.

a. Maggiore attenzione al debito pubblico

21. La Commissione ha proposto di attribuire maggiore enfasi al debito pubblico nell'ambito della sorveglianza multilaterale della finanza pubblica. Questa proposta mira ad attuare un monitoraggio più stretto della dinamica del debito pubblico, per assicurare, soprattutto per i paesi dove il peso sul prodotto è più elevato, una riduzione più marcata e sistematica.

b. Miglior definizione degli obiettivi di medio periodo

22. La Commissione ha proposto di sostituire l'attuale obiettivo di medio periodo per la politica di bilancio – la prossimità al pareggio – che è uniforme per tutti i Paesi, con obiettivi differenziati sulla base delle circostanze economiche. In particolare, i Paesi con un elevato rapporto debito/PIL dovrebbero avere obiettivi più ambiziosi, con meno margini di flessibilità rispetto all'equilibrio di medio periodo. La definizione dell'obiettivo di medio periodo, e la valutazione di eventuali scostamenti, dovrebbero tener in conto fattori come la crescita potenziale, l'inflazione, gli oneri collegati all'invecchiamento della popolazione, l'impatto delle riforme strutturali e le necessità di investimento in infrastrutture.

c. Maggior attenzione al ciclo economico

23. La Commissione ha proposto di dare maggiore enfasi al ciclo economico nell'attuazione della procedura per il disavanzo eccessivo, sia nella decisione di una eventuale sua esistenza, sia nella prescrizione dell'aggiustamento da effettuare per rientrare entro la soglia del 3 per cento. Nel primo caso, la clausola di eccezionalità – che consente ai Paesi di superare la soglia del 3 per cento senza che la procedura sia avviata – potrebbe essere ridefinita per tener conto anche di un rallentamento protratto dell'economia. Nel secondo caso, la Commissione ha proposto di calibrare il

sentiero di risanamento che un paese deve seguire per tornare sotto il 3 per cento in funzione della situazione economica. Questo risultato potrebbe ottenersi con una clausola di “circostanze speciali” all’interno del Patto, ovvero con la formulazione di raccomandazioni specifiche al Paese.

d. Maggior rigore nelle fasi espansive del ciclo

24. La Commissione ha proposto di migliorare gli strumenti di prevenzione previsti dal Patto, in particolare rafforzando l’impegno dei Paesi ad adottare politiche di correzione nelle fasi espansive del ciclo. Inoltre, ha proposto di anticipare la sua prerogativa, prevista dalla nuova Costituzione, di emettere l’avvertimento preventivo senza la necessità di approvazione da parte del Consiglio), qualora riscontri il rischio di un disavanzo eccessivo.

L’Ecofin informale di Scheveningen

25. I Ministri hanno avuto una prima discussione sulle proposte della Commissione in Settembre, in occasione dell’Ecofin informale di Scheveningen, sotto la Presidenza olandese. In quella sede, il raggio di azione della riforma è stato ampliato. Nel comunicato (Allegato 3), si dà mandato di proseguire la discussione, mettendo enfasi sui punti seguenti:

- evitare la prociclicità della politica di bilancio, in particolare attraverso una maggiore disciplina nelle fasi favorevoli del ciclo economico;

- rendere più efficace la “pressione dei pari” (*peer pressure*) per evitare rischi di deviazione rispetto all’obiettivo di medio periodo;
- la trasparenza nei dati di bilancio e nelle previsioni economiche;
- la riduzione del debito in rapporto al prodotto, che deve tendere al valore di riferimento a un ritmo soddisfacente;
- la sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche, anche in relazione agli oneri connessi l’invecchiamento della popolazione;
- l’impatto della riforma dei sistemi pensionistici sulla sostenibilità del debito;
- gli effetti di errori di previsioni economiche sulla base delle quali era stata modulata la correzione del disavanzo nell’applicazione della procedura dei disavanzi eccessivi;
- la promozione delle riforme strutturali, della competitività e della crescita nella definizione delle politiche di bilancio.

L’Ecofin di Novembre

26. Dopo l’Ecofin informale di Scheveningen, il Comitato Economico e Finanziario ha predisposto un documento di discussione, cosiddetto *Key Issues Paper* (Allegato 4). Il documento organizza le varie tematiche sollevate a Scheveningen e quelle della Comunicazione della Commissione del settembre scorso in sei grandi aree.

27. La riunione dell’Eurogruppo e del Consiglio Ecofin del 15-16 novembre scorso sono servite a orientare il dibattito sui sei punti del *Key*

Issues Paper. La posizione italiana è stata chiarita con una lettera alla Presidenza olandese, che allego agli atti (Allegato 5).

I. Evitare politiche pro-cicliche

28. La necessità di prevenire politiche di bilancio pro-cicliche è un obiettivo di riforma del Patto ampiamente condiviso. E' stata infatti l'incapacità delle politiche di bilancio a favorire una correzione più incisiva negli anni "buoni" ("*good times*"), come il 1999 e il 2000, quando l'economia cresceva oltre il potenziale, a ridurre lo spazio di manovra quando l'economia ha successivamente rallentato, dopo l'11 settembre.

29. L'obiettivo potrebbe essere ottenuto attraverso un rinnovato impegno politico, da parte del Consiglio e della Commissione, a una più incisiva azione di sorveglianza dei bilanci pubblici. Un'altra possibilità, che si sta discutendo, è di chiedere agli Stati Membri di introdurre nelle rispettive legislazioni nazionali, dei meccanismi mirati ad assicurare risparmi di bilancio nei periodi di forte crescita. Il Consiglio e la Commissione avrebbero il compito di monitorare l'impegno specifico che ogni paese si è dato.

II. Una migliore definizione dell'obiettivo di medio termine

30. Vi è un accordo diffuso sul principio secondo cui l'obiettivo di medio periodo non possa essere uguale per tutti i Paesi. In particolare, un paese con

un debito pubblico oltre il 100 per cento del PIL non può avere lo stesso obiettivo di uno che ne ha meno della metà. Calibrare l'obiettivo di medio periodo in base alle situazioni specifiche del Paese richiede una metodologia condivisa, che non è stata ancora definita.

31. Tra le opzioni possibili per la definizione di una metodologia che permetta di individuare l'obiettivo di medio periodo di ogni paese, si possono menzionare:

i) quella proposta dalla Commissione, che consiste nel definire l'obiettivo di medio termine tenendo conto della distanza del rapporto tra debito e PIL e una nuova soglia, pari al 40 per cento;

ii) quella che consiste nel tenere conto, completamente o in qualche misura, non solo del debito lordo, ma di tutte le passività implicite, quali le spese pensionistiche e sanitarie future;

32. L'Italia è, insieme a altri paesi, in favore della seconda soluzione.

33. Sempre in riferimento all'obiettivo di medio termine, il *Key Issues Paper* solleva la questione del sentiero di aggiustamento, nel caso un paese non sia in equilibrio. Nell'ottobre 2002, l'Eurogruppo concordò che in questi casi un paese debba mettere in atto un aggiustamento del disavanzo corretto per il ciclo di almeno mezzo punto percentuale all'anno, fino al raggiungimento dell'obiettivo di medio periodo.

III. Criterio del debito nella procedura dei disavanzi eccessivi

34. Sulla questione del debito, alcuni paesi appoggiano la proposta della Commissione di rendere più operativo il criterio del debito nella sorveglianza delle finanze pubbliche, attraverso la definizione numerica della riduzione annua del rapporto tra debito e PIL per i Paesi al di sopra della soglia del 60 per cento. In sostanza, oltre al vincolo del 3 per cento per il disavanzo, si aggiungerebbe, per i paesi ad alto debito, un vincolo derivante da un ritmo minimo di riduzione del rapporto tra debito e Prodotto lordo.

35. L'Italia e altri paesi, tra cui la Francia e la Germania, sono contrari a questo approccio meccanicistico. L'esperienza di questi sei anni di Patto dimostra che l'"operazionalizzazione dei criteri" non è stata una scelta particolarmente felice. L'unico criterio che il Patto ha cercato di "operazionalizzare" – quello delle condizioni "temporanee ed eccezionali" – si è rivelato troppo rigido e la stessa Commissione propone ora di rivisitarlo, nel senso di maggior flessibilità.

36. E' peraltro già chiaro nel Trattato – e costituisce un punto di riferimento fondamentale per la politica di bilancio di tutti i Paesi ad alto debito – che laddove il debito è superiore al 60 per cento, esso debba scendere, e in modo significativo.

IV. Migliorare la procedura di disavanzo eccessivo

37. Vi è consenso sulla necessità di dare maggiore peso agli effetti del ciclo economico nell'attuazione della procedura per il disavanzo eccessivo, riducendo gli automatismi della procedura e modificando definizioni troppo rigide. Questo accordo di massima riguarda tanto la decisione del Consiglio sull'esistenza del disavanzo eccessivo, quanto i tempi di rientro entro la soglia del 3 per cento.

38. La clausola di eccezionalità, che giustifica il superamento del 3 per cento, oggi può essere attivata solo nel caso di una recessione che comporta una contrazione del PIL superiore al 2 per cento. Questa clausola potrebbe essere modificata in modo da includere non solo profonde e brusche recessioni, ma anche periodi prolungati di stagnazione che comportino una notevole perdita cumulata di prodotto rispetto al potenziale. Rimane da discutere se le cosiddette "circostanze eccezionali" debbano essere definite in base a un preciso tasso di contrazione del prodotto fissato *ex ante* oppure a criteri più generali, fissati in termini di scostamento dal prodotto potenziale.

39. Per quanto riguarda le modalità di rientro sotto il 3 per cento, la discussione che si è svolta nell'Ecofin mostra che vi è spazio per un accordo sulla ridefinizione dei tempi di aggiustamento, per tener conto delle

circostanze economiche, invece di imporre 1 solo anno, come è il caso nella versione attuale del Patto. Ciò può essere ottenuto inserendo una nuova clausola di “circostanze speciali” all’interno del Patto, oppure nella definizione di raccomandazioni specifiche al Paese. In entrambi i casi si fisserebbe un tempo limite per l’eliminazione della situazione di squilibrio, senza possibilità di ulteriori deroghe.

V. Riforme strutturali

40. La discussione sulla riforma del Patto prende in considerazione – anche se non si registra ancora un’unanimità di vedute – la rilevanza delle riforme nella valutazione della finanza pubblica di un Paese e nella definizione del sentiero di aggiustamento verso l’obiettivo di medio periodo.

41. Vi è una diffusa, anche se non unanime, consapevolezza che la riforma del Patto fallirebbe se non facesse riferimento alla crescita, incentivando l’adozione di riforme che accrescendo la competitività dell’economia e la sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche.

42. Alcuni Paesi – tra cui Italia, la Francia e la Germania – ritengono che i Paesi che adottano riforme strutturali che migliorano la sostenibilità nel lungo periodo delle loro finanze pubbliche dovrebbero poter beneficiare di

maggior flessibilità nella politica di bilancio, in particolare per quel che riguarda i tempi di raggiungimento dell'obiettivo di medio periodo. Questo creerebbe nuovi incentivi per realizzare riforme strutturali in modo più deciso di quanto è stato fatto finora, recuperando così parte del terreno perduto nell'attuazione dell'Agenda di Lisbona.

43. L'Italia ha fatto delle proposte specifiche al riguardo, illustrate nel documento allegato (Allegato 10).

44. Questo approccio non è peraltro completamente nuovo. Il Consiglio si è già espresso in questo senso, su proposta della Commissione, nel caso del programma di stabilità dell'Austria, quando è stata avallata una deviazione temporanea dall'obiettivo di equilibrio in conseguenza alla riforma del sistema pensionistico messa in atto in quel paese.

45. La Commissione non esclude in via di principio questo approccio, ma vorrebbe limitare il novero delle riforme "ammesse agli incentivi" alle sole riforme pensionistiche. Il timore è che gli Stati Membri sopravvalutino gli effetti benefici sui conti pubblici delle riforme introdotte (che in ogni caso richiedono tempo per esercitare appieno gli effetti) e, su questa base, ritardino il necessario aggiustamento strutturale della finanza pubblica.

VI. Migliorare la *governance*

46. È opinione diffusa che le tensioni inter-istituzionali che si sono verificate in passato tra la Commissione e il Consiglio sulle modalità di applicazione del Patto non siano dovute tanto alla sostanza delle valutazioni o delle raccomandazioni di politica economica, quanto all'interpretazione delle procedure. Da qui discende un accordo di massima ad apportare delle modifiche al Patto che favoriscano un atteggiamento cooperativo di tutti i soggetti coinvolti, nel rispetto delle rispettive prerogative.

47. Un altro aspetto su cui si registra ampio consenso è la fondamentale importanza della qualità e della trasparenza delle informazioni statistiche per stabilire un clima di fiducia reciproca e di correttezza nei rapporti interistituzionali.

La qualità della spesa pubblica

48. Vi è un diffuso consenso sulla necessità di migliorare la qualità delle finanze pubbliche, a favore delle spese per gli investimenti e la ricerca e sviluppo, fattori di maggiore crescita. Non vi è però accordo sul come raggiungere questo obiettivo.

49. Una proposta in questo senso è la *golden rule*. Questa regola consistere nello scorporare dal calcolo del disavanzo alcune categorie di spesa. Tra queste sono state fatte varie proposte, come gli investimenti, la ricerca e sviluppo, il contributo al bilancio comunitario.

50. Molti dei Paesi che guardano con favore alla *golden rule* – tra cui ad esempio il Regno Unito – sostengono comunque che essa sarebbe applicabile principalmente per i Paesi a basso debito, inferiore al 60 per cento. In effetti, anche se lo scorporo delle spese di investimento consentirebbe di allentare il vincolo del 3 per cento previsto dal Trattato, rimarrebbe cogente il criterio del debito, che, se superiore al 60 per cento, deve comunque “diminuire a un ritmo soddisfacente”.

51. Altri paesi ritengono inopportuno scorporare in modo meccanico intere categorie di spesa dal calcolo del disavanzo, perché verrebbero a crearsi incentivi a registrazioni contabili “creative”.

52. Una proposta di compromesso potrebbe essere quella di non escludere automaticamente alcune categorie di spese, ma di tenerne conto, in modo “qualitativo”, nella valutazione del bilancio di ogni paese.

53. La discussione su questo punto continua.

I prossimi passi

54. Nella riunione di gennaio, i Ministri discuteranno alcune opzioni concrete per modificare il Patto in riferimento a ciascuna delle sei aree individuate dal *Key Issues Paper*.

55. Il dibattito all'interno dell'Eurogruppo e del Consiglio Ecofin proseguirà, con lo scopo di raggiungere un accordo su una proposta complessiva di modifica del Patto da sottoporre al vaglio dei Capi di Stato e di Governo nel Consiglio Europeo di primavera 2005.

56. Nel complesso, la discussione è caratterizzata da uno spirito costruttivo, cercando di ottemperare all'esigenza di mantenere la credibilità del Patto come strumento di disciplina e a quella di renderlo di più facile attuazione, prendendo in dovuta considerazione le circostanze economiche.

57. E' mia intenzione tener aggiornato il Parlamento degli sviluppi della discussione in ambito comunitario.