

CNEL
Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro
Commissione politica economica

**IL PATTO DI STABILITA' E DI CRESCITA: QUALE
POLITICA ECONOMICA PER L'EUROPA?**

Schema di osservazioni e proposte

Assemblea, 20 luglio 2004

INDICE

Premessa.....	p. 1
Osservazioni introduttive.....	p. 2
Le proposte del CNEL.....	p. 4

Premessa

Il testo di osservazioni e proposte su "Il Patto di stabilità e di crescita: quale politica economica per l'Europa?" è stato elaborato e discusso dalla Commissione Politica Economica nelle sedute del 23 marzo e del 30 giugno 2004.

I Consiglieri della Commissione si sono avvalsi dei contributi emersi nel corso della tavola rotonda organizzata dal CNEL sul tema "Il Patto di stabilità e di crescita: quale politica economica per l'Europa?", svoltasi il 22 aprile 2004.

Alla tavola rotonda sono intervenuti Carlo D'Adda (Università di Bologna), Riccardo Faini (Università di Roma Tor Vergata), Paolo Onofri (Università di Bologna), Antimo Verde (LUISS) e Carlo Monticelli (Ministero dell'Economia e delle Finanze). I Consiglieri si sono inoltre avvalsi di documenti inviati dal Servizio Studi della Banca d'Italia.

Il relatore è il consigliere Carlo Andrea BOLLINO.

Osservazioni introduttive.

Dagli anni '90 il processo di costruzione dell'unione monetaria europea è stato accompagnato da regole fiscali che hanno imposto in una prima fase la convergenza dei paesi verso una finanza pubblica sana e un quadro macroeconomico stabile, e in fase successiva il mantenimento della disciplina di bilancio e la costruzione di uno spazio di manovra in cui le politiche fiscali nazionali operassero in funzione anticiclica. In un'ottica di interazione con il quadro di sorveglianza europeo si sono introdotte nei singoli paesi modifiche istituzionali o procedurali (ad es. istituzione di patti di stabilità interni).

Il Trattato di Maastricht (1992) fonda l'obiettivo dell'unione monetaria sui principi del gradualismo e della convergenza macroeconomica. I parametri di finanza pubblica verso cui convergere sono i criteri del 3% del pil per il deficit e il 60% per il debito, da raggiungere entro il 1997. In base alla cosiddetta regola aurea¹ e dato il valore del 3% (che dal 1974 al 1991 era stato il valore medio del rapporto investimenti pubblici/pil della UE), si è stabilito il valore del 60% per il debito come necessario a stabilizzare il rapporto debito/pil qualora la crescita nominale del pil sia del 5%; il 60% era anche il valore medio UE al tempo del Trattato del rapporto debito/pil. Il criterio sul debito nasceva dalla considerazione che livelli elevati incentivano i governi a creare inflazione inattesa (finché c'è il controllo sulla propria banca centrale). Un elevato debito comporta inoltre rischi di inadempienza, che potrebbero richiedere misure di salvataggio. Un paese che si muova lungo un sentiero di insostenibilità del debito produce externalità negative per gli altri paesi, che sperimentano un aumento del debito a causa dell'incremento dei tassi (cioè un premio per il rischio derivante a sua volta dal crescente ricorso al mercato dei capitali da parte del paese non virtuoso). Se la banca centrale attua una politica fortemente espansiva per contrastare l'aumento dei tassi, questo rischia di compromettere l'obiettivo della stabilità del livello dei prezzi.

Il Patto di stabilità e di crescita (1997) integra il Trattato regolamentando la politica fiscale una volta realizzata l'unione monetaria. Oltre che nei principi fondamentali, che riguardano l'introduzione di sanzioni per deficit eccessivi e la necessità di bilanci equilibrati, esso innova rispetto al Trattato con un vincolo che impone agli Stati l'obiettivo di medio termine di bilancio in pareggio o in surplus. Si ha uno spostamento dalla logica della *golden rule* alla valorizzazione del bilancio in pareggio in condizioni di normalità, in modo che i governi possano scegliere adeguate azioni anticicliche senza incorrere in disavanzi eccessivi (superiori al 3%). La regola inoltre prende atto del fatto che per stabilizzare il debito al 60% del pil con un vincolo di deficit al 3%, la crescita del pil deve mantenersi su livelli nominali sostenuti, empiricamente non riscontrabili né in termini reali né nominali, dato il contenimento dell'inflazione. Con un bilancio in pareggio basta una crescita nominale nulla per mantenere costante il rapporto debito/pil. I paesi, per adottare misure discrezionali e per poter lasciare operare gli stabilizzatori automatici, devono porsi obiettivi di saldi

¹ La regola prevede che le spese correnti siano finanziate da entrate della stessa natura, mentre le spese per investimenti possono essere coperte con ricorso al debito.

strutturali (cioè corretti per il ciclo) inferiori al 3%, in modo da non superare il limite in qualsiasi congiuntura.

La **Comunicazione della Commissione UE sul rafforzamento del coordinamento delle politiche fiscali** (novembre 2002) propone una interpretazione del Patto volta a rendere più efficaci le regole di bilancio, a correggere gli errori emersi nell'applicazione e a dare rilievo alla specificità dei singoli paesi e alla qualità e sostenibilità dei conti pubblici. La Comunicazione incide sulla divergenza osservata tra gli impegni assunti dai vari Programmi di stabilità e i risultati ottenuti, e limita la fissazione di obiettivi di bilancio collegati a previsioni troppo ottimistiche sulla crescita; tenta di evitare che l'obiettivo del saldo in pareggio o in attivo sia continuamente rinviato nel tempo, in conseguenza dell'ambigua definizione di obiettivo di medio termine usata dal Patto; infine, impedisce che in periodi di congiuntura favorevole gli Stati adottino politiche pro-cicliche. La proposta pone l'attenzione sui saldi corretti per il ciclo: i paesi lontani dal *close to balance* o in surplus dovrebbero operare aggiustamenti annuali dei saldi (strutturali) di almeno lo 0,5% del pil, con aggiustamenti più marcati in condizioni di ciclo favorevole. Temporanei peggioramenti dei saldi strutturali indotti da politiche di sostegno a crescita e occupazione sono consentiti nei casi di riforme strutturali o di programmi di investimenti produttivi di lungo termine. Queste proposte non richiedono modifiche istituzionali, potendo essere attuate all'interno del quadro attuale costituito dalle clausole del Trattato, dalle regole del Patto e dalle procedure vigenti.

Il quadro delle regole è stato ancor più messo in discussione al verificarsi della fase di sostanziale stagnazione della crescita iniziata nel 2001, che, in condizioni di politica dei tassi sottratta alle competenze nazionali, si è riflessa in difficoltà di bilancio per molti paesi. I problemi hanno riguardato soprattutto i paesi caratterizzati da elevati deficit, debole *performance* economica e tassi di inflazione al di sotto della media UE; qui un tasso di interesse comune ha comportato elevati tassi reali e ridotte possibilità di stimolo alla crescita, con ulteriore peggioramento delle posizioni di bilancio. Il tentativo di ricorrere a strumenti fiscali anticiclici, anche sull'esempio degli USA, ha trovato ostacoli proprio nella formulazione del vincolo, che limita fortemente la possibilità di una politica di bilancio discrezionale. Ne è emerso un riesame critico delle regole e delle difficoltà di applicarle, e più in generale della contraddizione fra la tendenza dei governi a legittimare la disponibilità di maggiori interventi discrezionali nel breve termine, e gli obiettivi di medio termine di sana gestione della finanza.

Il CNEL parte dal dibattito in corso, mirando a identificare il mix di interventi compatibili con il rispetto dei vincoli di bilancio e a ravvisare gli spazi di una politica economica comune, senza la quale di fatto mancano le condizioni per lo sviluppo e per realizzare gli obiettivi che l'Unione si è posta.

Le proposte del CNEL.

1. Secondo il CNEL bisogna guardare al Patto di stabilità e di crescita nell'ottica del conseguimento degli obiettivi fissati a Lisbona nel 2000, come ribaditi dal Consiglio europeo del 25-26 marzo 2004, mantenendo comportamenti finanziari equilibrati e coerenti con la moneta comune.

Nell'attuazione delle regole del Patto occorre sviluppare gli strumenti che incentivano i comportamenti virtuosi rispetto all'obiettivo dello sviluppo: bisogna incoraggiare, esentandole dai vincoli del Patto, in via permanente o in via temporanea, in relazione ad una crescita inferiore a quella potenziale, tutte le spese che producono benefici anche agli altri Paesi (sicurezza, ricerca, infrastrutturazione per le comunicazioni ed i trasporti), cioè tutte le spese che con il progressivo avanzamento del processo di integrazione europea verranno decise e/o finanziate a livello comunitario.

2. Il CNEL prende atto che da più di un anno la Commissione Europea formula gli obiettivi e le richieste di aggiustamento delle finanze pubbliche indirizzate agli Stati in termini di saldi aggiustati per il ciclo, con l'unica eccezione del tetto del 3% del rapporto deficit/pil, eccezione dovuta al fatto che per la Commissione interpretare tale regola con l'ottica della crescita e non con quella della stabilità è meno agevole, trattandosi di una regola che non fa parte del Patto, bensì del Trattato UE.

Preso atto che di fatto è da tempo applicata la proposta di spostare l'attenzione sui saldi corretti per il ciclo, contenuta nella Comunicazione del novembre 2002 sul miglioramento della funzionalità del Patto, occorre a questo punto, secondo il CNEL, istituzionalizzare tale prassi: ad esempio si può ipotizzare l'offerta di incentivi per comportamenti corretti nei periodi di crescita, mediante l'istituzione di fondi volontari finanziati nei periodi di espansione, a cui attingere nei momenti di recessione o di indebolimento della congiuntura.

3. L'Italia deve prestare grande attenzione alle proposte di revisione dei criteri di censura: attualmente le procedure di sanzione vengono avviate in seguito al mancato rispetto della regola di mantenere il rapporto disavanzo/pil al di sotto della soglia del 3%. Il CNEL condivide l'approccio che mette al centro della strategia di monitoraggio il deficit, in quanto esso è il risultato di decisioni correnti che, se non rigorose e coerenti, rischiano di determinare, in prospettiva, un accumulo di debito con irrigidimento delle politiche di bilancio. Per questo, il CNEL non ritiene utile che, a livello del dibattito UE, i processi di controllo si spostino sul solo monitoraggio dell'andamento del rapporto debito/pil, con la giustificazione di conseguire la stabilità di bilancio di lungo termine. La conseguenza di questa impostazione, lungi dal garantire efficacemente la sostenibilità di lungo termine delle finanze pubbliche di un paese, sarebbe di penalizzare paesi che sono già più deboli di altri, in quanto già gravati da un fardello provocato da scelte politiche del passato.

Inoltre, spostare l'attenzione del rigore di monitoraggio delle politiche economiche sul rapporto tra debito e prodotto rischia di svuotare i criteri di censura, perché esso probabilmente aumenterebbe la tentazione del ricorso alle operazioni di *window dressing* quali, ad esempio, la vendita di immobili che si continua ad occupare in affitto.

4. La proposta del CNEL è basata sul rafforzamento degli impegni programmatici di lungo termine dell'Unione per il raggiungimento di elevati livelli di competitività, di sviluppo equilibrato, di produttività e di coesione sociale. Il rafforzamento della crescita darebbe anche modo ai Governi nazionali di essere impegnati in un modo più sistematico a presentare documenti di programma e di bilancio pluriennale ai fini del monitoraggio della stabilità finanziaria, in quanto quasi tutti i paesi hanno in atto trasformazioni demografiche rilevanti, che hanno evidenti conseguenze sui bilanci pubblici (spesa per pensioni, sanità). Gli effetti dovrebbero essere accuratamente previsti e monitorati in un'ottica di lungo termine, che consenta di intervenire tempestivamente e scongiurare il verificarsi degli scenari peggiori.

5. In particolare sugli investimenti infrastrutturali, il CNEL ritiene apprezzabile il contributo potenziale positivo sullo sviluppo derivante dalla possibilità di scorporo dal vincolo contabile delle spese in conto capitale per sviluppo, ricerca, formazione e innovazione, a partire dalle scelte che generano il co-finanziamento delle politiche europee e quelle che conducono a decisioni comuni. Occorrono regole semplici per evitare arbitrio e contenzioso, definendo un elenco preciso di categorie di spese oppure un insieme di progetti pubblici specificamente approvati. Bisogna rafforzare l'autonomia degli istituti nazionali di statistica rispetto ai Governi dei loro paesi, istituendo un istituto centrale di statistica europeo, sul modello del Sistema europeo delle banche centrali.

6. In quest'ottica il CNEL apprezza la proposta, contenuta nell'Iniziativa europea per la crescita approvata dal Consiglio Europeo nel dicembre 2003, di combinare gli interventi necessari a creare un contesto normativo, finanziario e amministrativo di rilancio degli investimenti in trasporti, energia, ricerca e innovazione, secondo un elenco di progetti da avviare entro i prossimi tre anni. Al fine di favorire la diffusione di un clima di fiducia, l'Iniziativa europea per la crescita pone correttamente l'accento sulla necessità di aumentare il potenziale di crescita a lungo termine dei sistemi economici europei, accrescendone la competitività e la produttività con interventi dal lato dell'offerta. Poiché tale Iniziativa si configura come una vera e propria manovra di politica economica e industriale definita a livello comunitario, secondo il CNEL la Commissione UE e il Consiglio ECOFIN, nell'attuazione delle regole del Patto di Stabilità e di Crescita, dovrebbero trovare delle prassi che consentano agli Stati di finanziare adeguatamente la realizzazione delle azioni indicate nell'Iniziativa.

7. Il CNEL condivide che l'Azione europea per la crescita, come parte integrante del processo nato dalla strategia di Lisbona, non è in contrasto con gli impegni contenuti nel Patto. Tuttavia occorre in primo luogo approfondire meglio la questione dei finanziamenti. L'Iniziativa stabilisce che i finanziamenti saranno disponibili nell'ambito del Sesto Programma Quadro e dei fondi strutturali, mentre i fondi per la ricerca saranno disponibili nell'ambito del progetto "Innovazione 2010" della Banca Europea degli Investimenti. Il Consiglio ECOFIN insiste sulla necessità di aumentare le partecipazioni pubbliche al capitale della BEI, sulla mobilitazione di finanziamenti comunitari e sul ruolo del capitale privato, con specifico riguardo alle strutture di partenariato pubblico-privato, che dovrebbero essere trattati nell'ambito dei bilanci nazionali in funzione della loro compatibilità con il Patto. Il finanziamento pubblico dovrebbe provenire dalla

ristrutturazione della spesa senza un ulteriore aggravio dei bilanci pubblici, anche se dovrebbero essere riconosciute le implicazioni di bilancio risultanti dall'eventuale concessione di garanzie sui prestiti e connesse con le sopravvenienze passive. Il CNEL ritiene che il ruolo di Infrastrutture spa debba inquadrarsi in questa prospettiva.

8. Coordinamento degli interventi anti-ciclici. Il CNEL ritiene che debba essere esplicitamente affrontato il tema del coordinamento in funzione anti-ciclica degli interventi. Il CNEL ritiene possibile lavorare per identificare le componenti dei singoli bilanci nazionali che possono essere messe a fattor comune, secondo un modello di bilancio federale da usare con flessibilità a fronte di un andamento sfavorevole della crescita aggregata di breve periodo. La proposta prevede di identificare un insieme di risorse finanziarie, a valere su alcune componenti di limitato importo sul bilancio pubblico complessivo di ogni singolo Stato, ma connotate da una elevata discrezionalità di utilizzo nell'immediato, che possa essere attivato dal Consiglio per stimolare la crescita del pil dell'Unione, sia in caso di *shock* asimmetrici, ossia di difficoltà congiunturali in uno o pochi paesi, sia in caso di shock simmetrici, che colpiscono contemporaneamente almeno una parte rilevante delle economie comunitarie.

Il modello di riferimento potrebbe essere costituito dai fondi del bilancio dello Stato italiano, che appostano risorse destinate a interventi innovativi non prevedibili al momento dell'approvazione; in sede europea fondi di questo tipo potrebbero essere quelli a finalità anticiclica come definiti al precedente punto 6. In un'ottica di lungo periodo, i mercati potrebbero scontare in maniera positiva questo meccanismo per due motivi: 1) si ratifica con maggiore certezza il "bisogno" di intervento a favore dell'occupazione e dello stimolo anti-ciclico, quindi eliminando potenziali timori di "sfondamenti" del deficit pubblico (è proprio per questo che Francia e Germania sono state messe sotto accusa); 2) si rende trasparente la misura della elasticità di bilancio che può essere dedicata alla politica economica di breve periodo, quindi rendendo per differenza maggiormente certo l'impegno verso le politiche strutturali di lungo periodo per l'accrescimento della produttività.