



Bruxelles, 23.5.2018  
COM(2018) 335 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,  
AL CONSIGLIO, ALLA BANCA CENTRALE EUROPEA, AL COMITATO  
ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, AL COMITATO DELLE REGIONI  
E ALLA BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI**

**sul riesame della flessibilità consentita dal patto di stabilità e crescita**

{SWD(2018) 270 final}

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,  
AL CONSIGLIO, ALLA BANCA CENTRALE EUROPEA, AL COMITATO  
ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO, AL COMITATO DELLE REGIONI  
E ALLA BANCA EUROPEA PER GLI INVESTIMENTI**

**sul riesame della flessibilità consentita dal patto di stabilità e crescita**

Il 13 gennaio 2015 la Commissione ha pubblicato la comunicazione “Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del patto di stabilità e crescita”<sup>1</sup>, nella quale ha delineato nuovi orientamenti sul modo in cui le vigenti norme del patto di stabilità e crescita (il “patto”) possono essere applicate per rinsaldare il legame con la priorità fondamentale della nuova Commissione, ossia la strategia economica sui tre binari degli investimenti, delle riforme strutturali e della responsabilità di bilancio a sostegno dell’occupazione e della crescita, e per accompagnare meglio l’andamento dell’economia. Le nuove precisazioni apportate dalla Commissione sono state oggetto di ampie discussioni con gli Stati membri, sfociate nella pubblicazione di una posizione comune concordata dal Comitato economico e finanziario e approvata dal Consiglio Ecofin il 12 febbraio 2016.

I punti 2.2 e 5 della posizione comune sulla flessibilità chiedono alla Commissione di riesaminare l’efficacia delle nuove precisazioni entro giugno 2018, soffermandosi su due elementi fondamentali: l’efficacia della modulazione dello sforzo di bilancio in funzione dell’andamento del ciclo economico e l’applicazione della flessibilità per le riforme strutturali e gli investimenti. I calcoli e le necessarie informazioni di dettaglio che hanno determinato l’esito del riesame sono esposti in un allegato tecnico.

### **1. Principali elementi della flessibilità consentita dal patto di stabilità e crescita**

La comunicazione del gennaio 2015 è stata adottata in un momento in cui l’Europa iniziava a emergere dalla recessione economica che imperversava dal 2008, ma la ripresa era ancora debole e fragile, caratterizzata da grandi differenze tra i vari paesi. In particolare, la disoccupazione si manteneva a livelli elevati, l’investimento pubblico e privato era debole e la crisi aveva lasciato in eredità un indebitamento elevato in vari Stati membri. L’inflazione restava contenuta, ben al di sotto dell’obiettivo della Banca centrale europea.

In tale contesto la comunicazione della Commissione e la posizione comune hanno delineato orientamenti operativi sul modo in cui applicare le norme vigenti in modo responsabile, differenziato e propizio alla crescita.

Le precisazioni riguardano soltanto il braccio preventivo del patto, il cui scopo è garantire in tutti gli Stati membri una situazione di bilancio sana nel medio periodo. È questo uno dei principi fondamentali della responsabilità di bilancio, che la Commissione ha sostenuto e ribadito. La Commissione ha però permesso nel contempo una modulazione dell’obbligo di risanamento del bilancio raccomandato agli Stati membri in funzione i) delle fluttuazioni nel contesto economico e ii) della necessità di promuovere le riforme strutturali e gli investimenti pubblici.

La modulazione del risanamento del bilancio in funzione dell’andamento del ciclo economico è fissata nella cosiddetta “matrice degli obblighi” (o, semplicemente, “matrice”), in base alla quale agli Stati membri è chiesto uno sforzo di bilancio maggiore nei periodi di congiuntura favorevole e/o in presenza di un debito pubblico elevato, e uno minore nei periodi di congiuntura sfavorevole e/o in presenza di un debito pubblico basso (cfr. riquadro).

---

<sup>1</sup> COM(2015)12 final

Per sostenere le riforme strutturali e gli investimenti è stato permesso un allentamento contenuto e temporaneo dell'obbligo di risanamento del bilancio: il patto consente agli Stati membri di discostarsi dalla posizione di bilancio sana (o di deviare dal percorso di convergenza verso tale posizione) per assorbire i costi a breve termine associati all'attuazione di riforme strutturali che daranno frutti a lungo termine<sup>2</sup>. Si tratta della cosiddetta "clausola sulle riforme strutturali". Sulla traiettoria di bilancio dello Stato membro potrebbero influire anche gli investimenti pubblici di considerevole entità attuati sul piano nazionale ma cofinanziati dall'Unione: si tratta della cosiddetta "clausola sugli investimenti". Per entrambe le clausole sono state predisposte garanzie per assicurare l'equilibrio fra la flessibilità e la necessaria prudenza da mantenere in materia di bilancio. Ulteriori informazioni sul funzionamento delle due clausole sono riportate nel riquadro.

#### **Riquadro - Principali elementi della comunicazione del gennaio 2015**

La comunicazione del 13 gennaio 2015 orienta sull'applicazione della flessibilità nel braccio preventivo del patto di stabilità e crescita in considerazione di due obiettivi principali: i) tenere conto delle fluttuazioni cicliche dell'economia e ii) lasciare margini per l'attuazione delle riforme strutturali e degli investimenti.

##### *Modulazione del risanamento di bilancio richiesto in funzione dell'andamento del ciclo*

La cosiddetta "matrice degli obblighi" stabilisce l'entità dell'aggiustamento annuo di bilancio richiesto. La matrice presenta una ripartizione particolareggiata dell'aggiustamento annuo di bilancio richiesto, stabilita tenendo conto dell'andamento del ciclo economico, dell'indebitamento e delle esigenze di sostenibilità di ciascuno Stato membro e in considerazione della direzione in cui si muove l'economia.

Il principale dato rivelatore dell'andamento del ciclo economico è il margine di sottoimpiego del potenziale produttivo, ossia il divario fra prodotto effettivo e prodotto potenziale. Quanto più ampio è il divario positivo tra prodotto effettivo e potenziale, tanto maggiore sarà il necessario sforzo di aggiustamento, e viceversa. Una posizione di bilancio complessiva sfavorevole impone un risanamento di bilancio più rapido, soprattutto quando è a rischio la sostenibilità di bilancio o quando il rapporto debito/PIL supera il valore di riferimento del 60% stabilito dal trattato.

##### *Flessibilità per promuovere le riforme strutturali e gli investimenti*

Il braccio preventivo del patto offre la necessaria flessibilità nel rispetto delle norme senza compromettere la responsabilità di bilancio. Ai fini delle riforme strutturali e degli investimenti la flessibilità si configura come una tolleranza di bilancio (ossia, tecnicamente, una deviazione temporanea dall'obiettivo a medio termine o dal percorso di avvicinamento ad esso) commisurata al previsto impatto a breve termine sul bilancio.

Le riforme strutturali e gli investimenti dovrebbero avere effetti positivi sul bilancio a lungo termine e aumentare le potenzialità di crescita. Le riforme strutturali devono essere di grande portata e attuate integralmente. Benché gli investimenti debbano essere cofinanziati dall'Unione in larga misura, è presa in considerazione soltanto la parte finanziata sul piano nazionale.

Le clausole riguardanti le riforme strutturali e gli investimenti sono assortite di garanzie atte a preservare la prudenza in materia di bilancio: possono, ad esempio, essere applicate soltanto una volta in ciascun periodo di aggiustamento verso una posizione di bilancio sana. Il ricorso alle clausole non dovrebbe comportare una violazione del limite del 3% del PIL fissato per il disavanzo e al riguardo dovrebbe essere preservato un margine di sicurezza. Soltanto gli Stati membri che attraversano una congiuntura sfavorevole possono chiedere l'attivazione della clausola sugli investimenti. Gli investimenti pubblici complessivi non devono diminuire.

<sup>2</sup> Articolo 5, paragrafo 1, e articolo 9, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 1466/97.

## **2. Principali esiti del riesame**

In linea con il mandato conferitole, nel riesame la Commissione risponde a due domande principali: 1) se la matrice che specifica l'aggiustamento annuo di bilancio abbia modulato efficacemente il risanamento di bilancio richiesto in funzione dell'andamento del ciclo economico; 2) se una maggiore flessibilità consenta effettivamente un aumento delle riforme strutturali e degli investimenti. I principali esiti del riesame (cfr. allegato per l'analisi completa) possono essere riepilogati come segue.

La modulazione del risanamento di bilancio richiesto in funzione dell'andamento del ciclo è stata efficace. Dal 2015 la matrice è usata per stabilire e quantificare gli obblighi di aggiustamento di bilancio nelle raccomandazioni specifiche per paese proposte dalla Commissione nell'ambito del semestre europeo. La struttura della matrice promuove un'effettiva modulazione dello sforzo di bilancio richiesto in funzione dell'andamento del ciclo economico e dell'indebitamento pubblico negli Stati membri. Poiché non rallenta il ritmo normale del risanamento di bilancio richiesto, la modulazione concorre al conseguimento di una posizione di bilancio sana nel medio periodo e promuove un ritmo soddisfacente di riduzione del debito.

Dal 2015 quattro Stati membri hanno chiesto l'attivazione della clausola sulle riforme strutturali e/o sugli investimenti: Italia, Lettonia, Lituania e Finlandia per le riforme strutturali; Italia e Finlandia per gli investimenti. Sebbene quasi la metà degli Stati membri fosse ammissibile a chiedere l'attivazione della clausola sulle riforme strutturali, la maggior parte non l'ha chiesta. Quanto alla clausola sugli investimenti, il presupposto che lo Stato membro attraversi una congiuntura sfavorevole ne ha limitato considerevolmente l'uso. Per alcuni Stati membri un'altra limitazione è derivata dalla necessità di rispettare per tre anni il margine di sicurezza rispetto al massimale del 3% stabilito per il disavanzo.

Gli effetti positivi delle riforme e degli investimenti sulla sostenibilità delle finanze pubbliche si manifestano su un arco di tempo superiore a quello interessato dal presente riesame. Si rilevi inoltre che la valutazione esatta dell'effetto sul volume degli investimenti pubblici è un compito complesso.

## **3. Conclusioni - La nuova impostazione funziona e ottiene risultati**

Dal riesame emerge nel complesso che gli obiettivi fondamentali della comunicazione della Commissione e della posizione comune sulla flessibilità sono stati raggiunti in ampia misura. Grazie a questo risultato, la Commissione ha potuto contare su un quadro prevedibile e trasparente che le ha permesso di applicare le vigenti norme del patto in maniera equilibrata e mirata ai singoli paesi. Anche la prima relazione annuale del Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche<sup>3</sup> ha evidenziato un'attuazione equilibrata del patto.

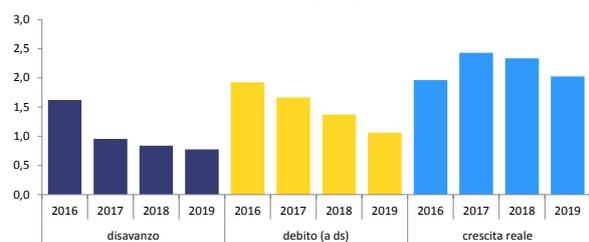
La flessibilità consentita dal patto ha permesso di raggiungere un buon equilibrio tra l'obiettivo di mantenere una politica di bilancio prudente e quello di stabilizzare l'economia. Dalle previsioni di primavera 2018 della Commissione emerge che, dal 2016, il debito e il disavanzo pubblici diminuiscono, mentre l'attività economica è in ripresa (v. figure 1 e 2).

---

<sup>3</sup> Comitato europeo per le finanze pubbliche, Relazione annuale 2017, 15 novembre 2017.

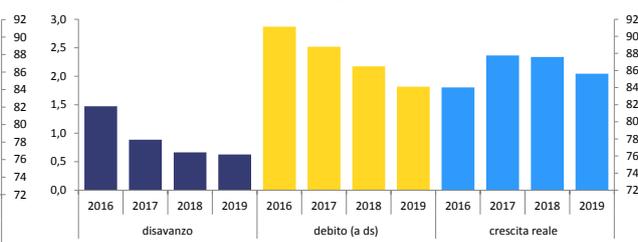
Per il futuro, la modulazione in funzione dell'andamento del ciclo incoraggia gli Stati membri a intensificare lo sforzo di bilancio nei periodi di congiuntura favorevole, aumentando così la resilienza delle economie europee. Ora che l'Europa attraversa il quinto anno di espansione congiunturale, è giunta l'ora di potenziare le riserve di bilancio in modo che, nella prossima recessione, gli stabilizzatori automatici svolgano pienamente il proprio ruolo e riescano ad attenuare l'impatto sull'economia e sulla società. La misura è urgente perché, in molti Stati membri, la situazione di bilancio è di recente migliorata soprattutto per effetto della congiuntura favorevole e perché l'indebitamento pubblico è ancora prossimo al massimo storico in diversi Stati membri.

**Figura 1 - Andamento delle finanze pubbliche e della crescita reale nell'UE a 28**



Fonte: Previsioni di primavera 2018 della Commissione europea.

**Figura 2 - Andamento delle finanze pubbliche e della crescita reale nella zona euro**



Fonte: Previsioni di primavera 2018 della Commissione europea.