

La revisione degli obiettivi di finanza pubblica alla luce del “pacchetto sicurezza”: valutazione del rispetto delle regole di bilancio

Nel corso dell'esame del disegno di legge (DDL) di stabilità per il 2016 presso la Commissione bilancio della Camera il Governo ha presentato un emendamento (n. 1.1) relativo principalmente a misure volte a rafforzare l'apparato di sicurezza nazionale (“pacchetto sicurezza”) con una maggiore spesa e un corrispondente peggioramento dell'indebitamento netto di 3,1 miliardi. La modifica degli obiettivi di finanza pubblica rientra nei limiti indicati nella Nota di aggiornamento del DEF 2015 (NADEF) e autorizzati dalla Risoluzione di approvazione della Relazione al Parlamento¹.

Questo Focus valuta la coerenza dei nuovi obiettivi di finanza pubblica con le regole di bilancio anche alla luce delle indicazioni sui margini di flessibilità delle regole UE contenute nel Parere della Commissione

europea sul Documento programmatico di bilancio 2016 (DPB)².

Il primo paragrafo ricorda come gli obiettivi programmatici si siano modificati rispetto al progetto iniziale e riporta le indicazioni della Commissione sui margini di flessibilità del sistema di regole UE. Nel secondo, viene brevemente descritto il contenuto dell'emendamento del Governo. Il paragrafo finale contiene una valutazione sulla coerenza dei nuovi obiettivi con le regole di bilancio del Patto di stabilità e crescita.

¹ La Risoluzione di approvazione della Relazione al Parlamento e quella di approvazione della NADEF sono disponibili sul sito della Camera dei Deputati: http://documenti.camera.it/leg17/resoconti/assemblea/html/sed0498/leg.17.sed0498.allegato_a.pdf.

² Il Parere è disponibile sul sito della Commissione: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/dbp/2015/it_2015-11-16_co_it.pdf. Si veda anche il relativo documento di lavoro della Commissione: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/dbp/2015/it_2015-11-16_swd_it.pdf.

1. Gli obiettivi di finanza pubblica del Governo e le indicazioni della Commissione sulla flessibilità

La Relazione al Parlamento, presentata dal Governo contestualmente alla NADEF e approvata con la Risoluzione dell'8 ottobre 2015 stabiliva, rispetto a un deficit tendenziale di 1,4 punti di PIL per il 2016, un aumento del disavanzo programmatico a 2,2 punti di PIL elevabili fino a 2,4. Il disavanzo a 2,4 punti di PIL era condizionato, tuttavia, alla definizione in sede europea di una nuova clausola di flessibilità connessa alla maggiore spesa relativa all'emergenza immigrazione.

Tale peggioramento di 0,2 punti di PIL sarebbe stato utilizzato peraltro, secondo il testo iniziale del DDL di stabilità, per anticipare al 2016 la riduzione dell'aliquota IRES dal 27,5 per cento al 24,5 per cento e per concedere spazi finanziari agli enti locali per realizzare investimenti nell'edilizia scolastica.

In ogni caso, come sottolineato nel Parere della Commissione europea sul DPB, indipendentemente dalla richiesta di una nuova clausola di flessibilità riferita alle spese per migranti, parte di queste spese veniva già inclusa nel DPB tra le misure *una tantum* nel triennio 2014-16, con conseguente miglioramento del saldo strutturale. In particolare, tali spese venivano considerate di natura *una tantum* in misura pari nel 2016 a circa 2 miliardi, corrispondenti all'incremento della spesa registrato in tale anno rispetto alla media del periodo 2011-13³. Va notato quindi che, se la clausola fosse stata concessa, la parte di spesa per

³ Analogo criterio veniva utilizzato per l'imputazione delle *una tantum* nel 2014 e nel 2015.

l'immigrazione inclusa nelle *una tantum* sarebbe stata in pratica contata due volte ai fini del rispetto della regola sull'avvicinamento all'obiettivo di medio termine (OMT).

Va ricordato che il dettaglio delle misure *una tantum*, trasmesso alla Commissione perché ne desse conto nel suo Parere, non era riportato nel DPB. Nella sua audizione sul DDL di stabilità⁴, quando ancora il Parere della Commissione non era disponibile, l'UPB aveva evidenziato una possibile incoerenza tra il saldo complessivo delle *una tantum* presentato nel DPB e il dettaglio esposto nella NADEF. Nella medesima audizione e nel suo "*Rapporto sulla politica di bilancio per il 2016*"⁵, l'UPB ha richiamato l'attenzione sull'importanza di rendere disponibili nei documenti ufficiali tali informazioni.

La fissazione di un deficit del 2,2 per cento del PIL nel rispetto delle regole UE scontava comunque la concessione all'Italia da parte delle Istituzioni UE della flessibilità relativa alle clausole delle riforme strutturali (0,5 punti di PIL, di cui 0,4 già riconosciuta in sede di valutazione del Programma di stabilità 2015) e degli investimenti (0,3 punti di PIL).

La Commissione europea, nel suo Parere sul DPB dell'Italia, ha sottolineato a questo proposito due punti. In primo luogo, ha specificato che le spese per i rifugiati non possono essere considerate *una tantum*. Conseguentemente, il deficit strutturale presentato nel DPB deve essere rettificato in aumento per il triennio 2014-16, come evidenziato nella tabella 1.

⁴ L'audizione è disponibile sul sito dell'UPB: <http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2015/11/Audizione-su-ddl-stabilita.pdf>.

⁵ Il Rapporto è disponibile sul sito dell'UPB: <http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2015/11/Rapporto-politica-di-bilancio-2016-per-sito.pdf>.

In secondo luogo, in merito alle clausole di flessibilità, la Commissione ha rinviato alla prossima primavera la valutazione sulle richieste formulate dall'Italia circa l'estensione delle riforme strutturali e gli investimenti. Ha invece già specificato che, con riferimento alla spesa per i migranti, la flessibilità consiste nella possibilità di considerare l'**aumento** di tali spese rispetto all'anno precedente quale fattore rilevante per giustificare, nella valutazione *ex post*, un eventuale scostamento dal percorso di aggiustamento verso l'OMT.

Pertanto, sulla base dell'interpretazione della Commissione, quest'ultima potrà riconoscere, *ex post*, all'Italia un margine di flessibilità pari all'eventuale differenza tra la spesa effettivamente sostenuta nel 2016 e quella registrata nel 2015, sulla base dei dati trasmessi dalle autorità italiane. L'Italia potrà quindi beneficiare di spazi di flessibilità *ex post* unicamente nel caso in cui la spesa associata all'immigrazione risulterà nel 2016 ulteriormente in crescita rispetto a quanto già registrato nell'esercizio precedente.

Come accennato in precedenza, l'ipotesi assunta invece dal Governo nel DPB era quella di un margine di flessibilità dello 0,2 per cento del PIL, un importo di circa 3,2 miliardi, pari alle **spese complessive**⁶ connesse all'afflusso di migranti previsto per il 2016, in linea con quelle sostenute nel 2015.

Si richiama l'attenzione sul fatto che i criteri interpretativi della flessibilità per l'immigrazione adottati dalla Commissione europea risultano particolarmente penalizzanti per i paesi, come l'Italia, che si

sono trovati a fronteggiare il fenomeno dell'immigrazione in anticipo rispetto agli altri paesi e per interventi finanziariamente rilevanti e protratti nel tempo.

2. L'emendamento 1.1 del Governo

L'emendamento 1.1 fissa nuovi livelli dei saldi di finanza pubblica, elevando in particolare l'indebitamento netto di 2 decimi di PIL, al 2,4 per cento del prodotto nel 2016. Il Governo ha ritenuto di incrementare l'obiettivo di deficit perlopiù per finanziare maggiori spese per la sicurezza. Con l'emendamento viene infatti peggiorato il saldo dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche di circa 3,1 miliardi: sono in particolare confermate le risorse destinate a concedere spazi finanziari agli enti locali per gli interventi di edilizia scolastica, mentre l'anticipo al 2016 della riduzione dell'Ires viene sostituito da una serie di misure destinate a finalità diverse (tra cui un *bonus* straordinario di 80 euro mensili alle forze dell'ordine, interventi di riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie, investimenti e strumentazione nella sicurezza, una *card* per acquisti culturali dei giovani che compiono i diciotto anni nel 2016, la possibilità di destinazione del 2 per mille dell'Irpef alle associazioni culturali, nonché somme ancora non finalizzate destinate a esigenze indifferibili).

È importante notare che, a differenza del testo iniziale del DDL di stabilità, l'emendamento in questione non subordina l'attuazione degli interventi a un esplicito riconoscimento di spazi connessi alla flessibilità.

⁶ Quindi non solo l'incremento rispetto alla media del triennio 2011-13.

3. La coerenza con le regole di bilancio europee

La modifica dei saldi di finanza pubblica per il 2016 richiede di aggiornare la valutazione della coerenza dei nuovi obiettivi con le regole del Patto di stabilità e crescita. In sintesi, concentrandosi sul percorso di avvicinamento all'OMT, l'emendamento del Governo comporta una deviazione per il 2016 che dovrebbe, secondo una prima stima, risultare comunque non significativa. Diverso sarebbe il caso se nella prossima primavera non venisse concessa la flessibilità aggiuntiva per gli investimenti e le riforme strutturali: la deviazione dal percorso di avvicinamento all'OMT risulterebbe allora significativa con conseguente possibilità di apertura della relativa procedura⁷.

È opportuno riepilogare la situazione precedente alla presentazione dell'emendamento del Governo, anche alla luce delle indicazioni fornite dalla Commissione europea sulla flessibilità relativa alle spese per l'emergenza immigrazione e sulla flessibilità aggiuntiva richiesta dall'Italia⁸.

Lo scenario programmatico contenuto nel DPB assicurava il rispetto della regola di aggiustamento verso l'OMT nell'ipotesi che le richieste di flessibilità aggiuntiva per gli investimenti e le riforme strutturali venissero accolte dalla Commissione (tab. 1, sezione superiore). Infatti, secondo il DPB, il Governo prevede di espandere il

bilancio in termini strutturali di 0,4 punti percentuali nel 2016 rispetto al 2015, al di sotto quindi degli 0,5 punti percentuali consentiti se le richieste del Governo per la flessibilità aggiuntiva sugli investimenti e le riforme strutturali venissero concesse nella prossima primavera.

Le indicazioni sulle *una tantum* contenute nel Parere della Commissione europea modificano parzialmente questo quadro. Eliminando dalle *una tantum* le spese per rifugiati addizionali rispetto alla media 2011-13 – in linea appunto con le indicazioni della Commissione europea – la regola di aggiustamento verso l'OMT nel 2016 viene rispettata al limite, almeno al primo decimale (tab. 1, sezione centrale). Infatti, tale trattamento della spesa per rifugiati implica un peggioramento del livello del saldo strutturale nel 2015 e quindi un maggiore sforzo di aggiustamento richiesto per l'anno successivo. Sempre nell'ipotesi che la richiesta di flessibilità aggiuntiva per gli investimenti e le riforme strutturali sia concessa in primavera, l'espansione stimata in questo scenario sarebbe pari, almeno al primo decimale, a quella concessa al Paese in relazione alle clausole di flessibilità (pari a 0,4 punti percentuali).

Considerando gli effetti finanziari dell'emendamento del Governo, si osserverebbe per il 2016 una deviazione dal sentiero di aggiustamento anche nel caso in cui la Commissione concedesse la flessibilità aggiuntiva per investimenti e riforme nella prossima primavera; tuttavia, tale deviazione potrebbe non essere considerata significativa (tab. 1, sezione inferiore). Infatti, in questo caso l'espansione è pari a 0,6 punti percentuali, superiore a quella consentita dalle regole

⁷ Cfr UPB "Rapporto sulla politica di bilancio 2016" (Riquadro 2.2 – La procedura per deviazione significativa dal percorso di aggiustamento verso l'OMT).

⁸ Sulle indicazioni della Commissione e i suoi effetti sul rispetto delle regole UE si veda anche il recente "Rapporto sulla politica di bilancio 2016" dell'UPB.

(0,4 punti percentuali). La deviazione sarebbe quindi pari a 0,2 punti percentuali, comunque inferiore alla soglia ritenuta significativa (0,5 punti percentuali). Stime preliminari indicano un risultato simile, vale a dire una deviazione non significativa rispetto al *benchmark*, anche per quanto riguarda la regola sulla spesa.

Uno scenario meno favorevole si presenterebbe ovviamente nel caso in cui la Commissione decidesse di non concedere la flessibilità aggiuntiva per gli investimenti e le riforme. In questo caso, la deviazione concessa nel 2016 rispetto al sentiero di aggiustamento verso l'OMT sarebbe di soli 0,4 punti percentuali. Ciò significa che secondo le regole del Patto la politica di bilancio dovrebbe rimanere sostanzialmente neutra a fronte di un'espansione che, come evidenziato in precedenza, sarebbe pari a 0,6 punti percentuali, superiore quindi alla soglia oltre la quale la deviazione è considerata significativa. Anche in questo caso, stime preliminari sulla verifica della regola sulla spesa forniscono delle indicazioni simili, vale a dire una deviazione significativa rispetto al relativo *benchmark*.

Si ricorda che un rischio di deviazione significativa sarebbe già presente anche in assenza di emendamento, qualora non venisse concessa la flessibilità aggiuntiva connessa con le clausole degli investimenti e delle riforme strutturali, come già

evidenziato nel "*Rapporto sulla politica di bilancio per il 2016*" dell'UPB.

Per quanto riguarda la regola del debito, il peggioramento del saldo di bilancio di 0,2 punti percentuali di PIL per il solo 2016 rispetto allo scenario del DPB non necessariamente potrebbe comprometterne il rispetto, anche se i margini di rischio sono elevati. Infatti, il conseguente aumento di 0,2 punti percentuali del rapporto debito/PIL per il triennio 2016-18 verrebbe in parte compensato dall'aumento della soglia al di sotto della quale deve posizionarsi il rapporto nel 2018 affinché la regola venga rispettata. L'aumento della soglia nel 2018 è conseguenza del metodo di calcolo che implica una relazione positiva della soglia con il rapporto debito/PIL nel triennio precedente. Di conseguenza, tale rapporto potrebbe a fine 2018 risultare pari alla soglia stessa, consentendo il rispetto della regola.

Tuttavia, i rischi di violazione della regola del debito sono ancora maggiori di quelli illustrati durante l'audizione dell'UPB per il DDL di stabilità e nel "*Rapporto sulla politica di bilancio 2016*" dell'UPB. Ciò è ancora più vero in quanto le ipotesi di crescita nominale del PIL contenute nel DPB, alla luce delle recenti evoluzioni congiunturali, sembrano soggette a forti rischi di revisioni al ribasso.

Tab. 1 – Rispetto della regola di aggiustamento verso l'OMT (1)
(valori in percentuale del PIL)

Scenario programmatico DPB 2016

	2015	2016
Saldo strutturale	-0,3	-0,7
Aggiustamento richiesto escluse clausole (2)		0,3
Deviazione per clausola riforme strutturali e clausola investimenti		0,8
Aggiustamento richiesto incluse clausole (segno - = espansione)		-0,5
Aggiustamento realizzato (segno - = espansione)		-0,4

Scenario programmatico DPB 2016 con esclusione delle spese per rifugiati dalle una tantum come da Parere della Commissione

	2015	2016
Saldo strutturale	-0,4	-0,9
Aggiustamento richiesto escluse clausole (2)		0,4
Deviazione per clausola riforme strutturali e clausola investimenti		0,8
Aggiustamento richiesto incluse clausole (segno - = espansione)		-0,4
Aggiustamento realizzato (segno - = espansione)		-0,4

Scenario programmatico DPB 2016 con: 1) esclusione delle spese per rifugiati dalle una tantum come da Parere della Commissione; 2) emendamento 1.1 del Governo per "pacchetto sicurezza"

	2015	2016
Saldo strutturale	-0,4	-1,0
Aggiustamento richiesto escluse clausole (2)		0,4
Deviazione per clausola riforme strutturali e clausola investimenti		0,8
Aggiustamento richiesto incluse clausole (segno - = espansione)		-0,4
Aggiustamento realizzato (segno - = espansione)		-0,6

Fonte: Elaborazioni UPB sulla base del DPB 2016 e della Relazione tecnica dell'emendamento 1.1 del Governo al DDL di stabilità per il 2016.

(1) Eventuali discrepanze dipendono dagli arrotondamenti. – (2) Secondo le previsioni del DPB, nel 2016 l'Italia, ai fini delle regole europee, rientra nel caso di "congiuntura sfavorevole" (*output gap* compreso tra -3 e -1,5 per cento di PIL) ma, essendo la crescita attesa superiore a quella potenziale, è tenuta a un aggiustamento del saldo strutturale pari a 0,5 punti percentuali di PIL. Tuttavia, essendo il saldo strutturale del 2015 inferiore allo 0,5 per cento del PIL, l'aggiustamento richiesto per il 2016 è corrispondentemente meno elevato.