

RIVISTA DELLA CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

Rivista della Corte dei conti - www.rivistacorteconti.it

Anno LXXII - n. 3 - Maggio-Giugno 2019

Estratto da

IN QUESTO FASCICOLO:

- › *Autonomia regionale differenziata*
- › *Swap e gestione della finanza pubblica*
- › *Aggiudicazione degli appalti ad alta intensità di manodopera*
- › *Controllo pubblico delle società partecipate*
- › *Giustizia tributaria e rapporti tra giurisdizioni*
- › *Astreinte, tra effettività e proporzionalità*
- › *Imposta sul valore aggiunto: operazioni fittizie e inesistenti*
- › *Uso dei social media: giornalisti, dipendenti pubblici e magistrati*

3



Direttore responsabile: Tommaso Miele

Coordinatori

Area giurisdizione: Daniela Morgante

Area controllo: Paola Cosa, Andrea Luberti

Comitato scientifico

Umberto Allegretti – Stefano Battini – Marco Cammelli – Francesco Capalbo – Vincenzo Caputi Jambrenghi – Beniamino Caravita di Toritto – Sabino Cassese – Lucia Cavallini Cadeddu – Roberto Cavallo Perin – Vincenzo Cerrulli Irelli – Mario P. Chiti – Marcello Clarich – Giovanna Colombini – Maurizio Converso – Alfredo Corpaci – Guido Corso – Giorgio Costantino – Marco D’Alberti – Mariano D’Amore – Giacinto della Cananea – Gian Candido De Martin – Giuseppe Di Gaspare – Mario Dogliani – Giuseppe Farneti – Erminio Ferrari – Fabrizio Fracchia – Claudio Franchini – Franco Gallo – Fabio Giulio Grandis – Giampaolo Ladu – Alberto Massera – Bernardo Giorgio Mattarella – Antonio Pedone – Rita Perez – Cesare Pinelli – Giuseppe Pisauro – Aristide Police – Stefano Pozzoli – Giulio Salerno – Aldo Sandulli – Maria Alessandra Sandulli – Massimo Siclari – Domenico Sorace – Luisa Torchia – Aldo Travi – Luciano Vandelli – Alberto Zuliani.

Redazione: Ernesto Capasso

Editing: coordinamento - Anna Rita Bracci Cambini

Giulia Borgia – Agnese Colelli – Stefano De Filippis – Eleonora Di Fortunato – Valeria Gallo – Lucia Pascucci – Paola Pellecchia.

Hanno collaborato alla redazione di questo fascicolo:

Giancarlo Astegiano; Simone Benvenuti; Francesco Cancilla; Daniele Chiatante; Antonio Contu; Gabriele Fava; Clemente Forte; Fulvio Maria Longavita; Luca Longhi; Stefania Lotito Fedele; Enrico Marinaro; Eleonora Marzano; Andrea Mazzieri; Marcello Minenna; Alessandro Napoli; Giovanni Natali; Federica Pasero; Marco Pieroni; Roberto Ranucci; Diego Rossano; Piero Sandulli; Rosario Scalia; Vito Tenore; Antonio Felice Uricchio.

La pubblicazione dei contributi proposti alla redazione della Rivista è sottoposta ad una procedura di *peer review* che garantisce il doppio anonimato (*double blind*), dell'autore e del valutatore.

La Rivista della Corte dei conti è a cura del Servizio Massimario e Rivista

La rivista è consultabile anche in:
www.rivistacorteconti.it

LA RELAZIONE DELLA COMMISSIONE EUROPEA SUL RISPETTO DA PARTE DELL'ITALIA DELLE NORME IN MATERIA DI DISAVANZI ECCESSIVI

UN COMMENTO

di *Marcello Minenna*

Abstract: L'articolo commenta la relazione della Commissione europea in cui viene analizzata la conformità dell'Italia alle norme europee in materia di debito. La relazione è pubblicata nella *Rivista web*.

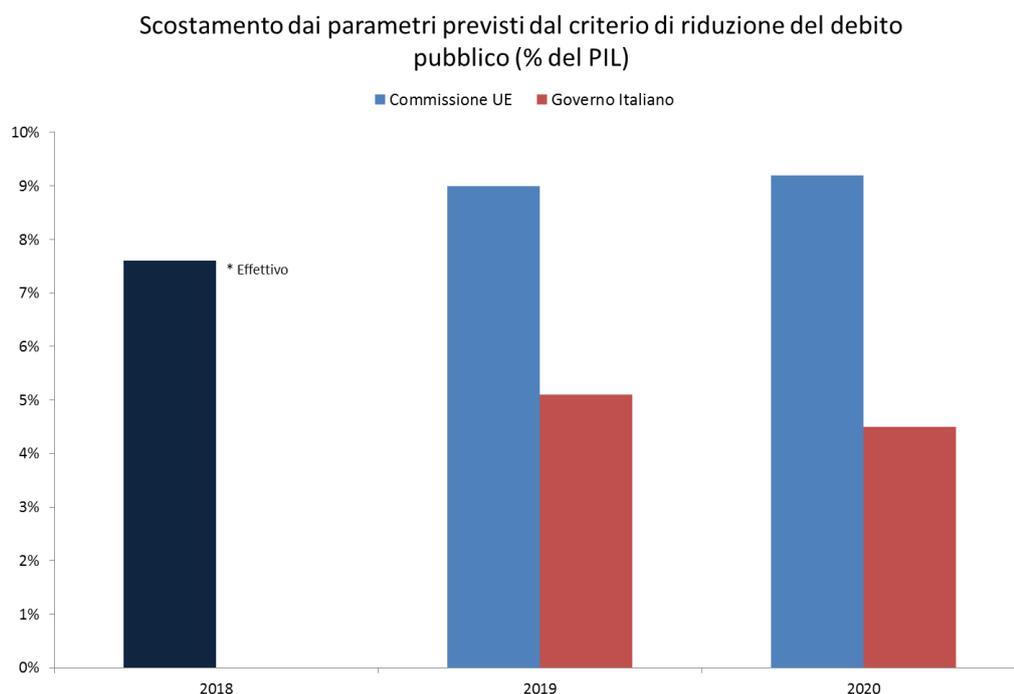
Sommario: 1. *Il contesto di riferimento.* – 2. *L'analisi dei fattori rilevanti.* – 3. *Il rationale dietro il conflitto tra Commissione europea e Governo italiano.* – 4. *Il programma di riforme 2019: qualche progresso e diverse ombre.* – 5. *Il futuro prossimo.*

1. Il contesto di riferimento

Il 5 giugno 2019 la Commissione europea ha pubblicato una relazione di analisi della conformità dell'Italia al criterio del debito nel 2018, stabilito dal Tfeue (1). Simultaneamente la Commissione ha anche rilasciato le raccomandazioni specifiche per Paese che sono volte ad orientare, sulla base di una valutazione dei programmi di riforma e dei programmi di stabilità il più possibile obiettiva, le misure che il Paese dovrebbe adottare nel breve termine.

Il quadro complessivo delinea un disallineamento conclamato dei dati relativi al 2018 rispetto ai criteri di stabilità fiscale, specificamente in relazione al criterio del debito c.d. *forward-looking* (2), cioè basato sulle stime dell'evoluzione del debito nei prossimi 3 anni (Figura 1).

Figura 1



Il dato che appare immediatamente rilevante è lo scostamento tra le previsioni della Commissione e quelle del Governo italiano, troppo significativo da poter essere attribuito solo a differenti metodologie di stima. Infatti, la raccomandazione motiva il differenziale sull'ipotesi esplicita di disattivazione delle clausole di salvaguardia relative

(1) Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 126, par. 3.

(2) La regola di avvicinamento del debito alla soglia del 60 per cento del rapporto debito/Pil stabilisce due sotto-criteri di valutazione, rispettivamente retrospettivo (*backward-looking*) e prospettico (*backward-looking*). Per la quota del rapporto debito/Pil in eccesso rispetto al livello del 60 per cento, il tasso di convergenza deve essere in media di 1/20 all'anno, valutato sui dati dei tre anni nella versione retrospettiva e, sulla base di stime, sui tre anni successivi all'ultimo anno per il quale si hanno dati.

all'aumento automatico dell'Iva nel gennaio 2020. Questo è un primo chiaro intervento di valutazione "politica" all'interno di un documento che dovrebbe essere nelle premesse squisitamente tecnico; infatti la Commissione sta prevedendo un comportamento attivo del Governo nel determinare la disattivazione delle clausole, quando nello scenario standard di semplice inazione le clausole dovrebbero attivarsi autonomamente. Inoltre il Documento di economia e finanza (Def) riporta esplicitamente le stime includendo gli effetti delle clausole di salvaguardia, definendo ufficialmente la posizione governativa.

La Commissione giustifica questa scelta principalmente sulla base dei precedenti storici (che in gran parte sono attribuibili a governi di diversa matrice politica), giudicando l'impegno del Governo come "non credibile". Questa chiara impronta politica, che rende ovviamente le proiezioni della Commissione più pessimistiche del dovuto per via della creazione artificiale di "buchi" all'interno del budget, riemerge anche nella valutazione di altri impegni presi dal Governo con la pubblicazione del Def.

Lo stesso approccio infatti si ripresenta nella valutazione del contributo al raggiungimento degli obiettivi di bilancio delle privatizzazioni: secondo la stima riportata nel Def, le privatizzazioni nel 2019 dovrebbero raggiungere l'1 per cento del Pil, lo 0,3 per cento nel 2020. La Commissione assume presuntivamente invece un valore dello 0,1 per cento nel 2019 e di 0 per cento nel 2020, sempre sulla base di un *track-record* negativo (le privatizzazioni per il 2018 sono ammontate a 0).

A margine di questa principale contestazione, c'è il commento sulla regola del deficit con il limite del 3 per cento del Pil, che appare rispettata ad oggi, ma non a livello prospettico dato che la Commissione si aspetta per il 2020 un deficit del 3,5 per cento contro stime del Governo al -2,1 per cento. Questo scostamento dipende sempre dall'impatto della disapplicazione delle clausole di salvaguardia Iva e dall'andamento presuntivo delle privatizzazioni, ma serve ad introdurre un secondo tema rilevante, che diventa un *leitmotiv* delle ulteriori contestazioni della Commissione.

Il punto sui cui la Commissione calca la mano è quello della *composizione* della spesa pubblica inerente agli scostamenti futuri del deficit. In particolare, la questione fondamentale è quella degli investimenti pubblici, che sono in trend di declino pluriennale e anche nel 2018 hanno visto un'ulteriore contrazione a livelli minimi (2,1 per cento del Pil). La strategia del Governo sembra focalizzata sui trasferimenti sociali come il reddito di cittadinanza e – presumibilmente – su una riduzione degli oneri fiscali. La Commissione fa capire in maniera esplicita che, se gli stessi scostamenti fossero stati dovuti ad un incremento sostanziale degli investimenti pubblici, la situazione complessiva dei conti sarebbe stata considerata meno grave nelle valutazioni di contorno, anche per via di una migliore posizione complessiva del Pil e dell'occupazione.

Più in dettaglio, la valutazione della Commissione è molto negativa sulle misure di pensionamento anticipato che sospendono per 3 esercizi gli effetti della legge Fornero, tra cui l'indicizzazione della speranza di vita per la determinazione del requisito contributivo minimo, in questo caso fino al 2026. Ripetutamente la Commissione si sofferma sull'impatto negativo della misura, sia sui conti pubblici e sia più in generale sull'offerta di lavoro e la partecipazione alla forza lavoro delle coorti demografiche più anziane (3), con ripercussioni a lungo termine sulla crescita potenziale del Paese (4). L'avversione (5) alla misura di "Quota 100" è più evidente se rapportata all'altro provvedimento rappresentativo della linea politica del Governo corrente, cioè il reddito di cittadinanza. In questo caso, la Commissione ha scelto un atteggiamento di cautela, riconoscendo l'utilità del provvedimento nell'affrontare il tema della povertà rimarcando allo stesso tempo i rischi di una crescita degli incentivi al lavoro nero.

2. L'analisi dei fattori rilevanti

L'inasprimento della *stance* negoziale della Commissione europea rispetto alle precedenti interazioni che avevano portato all'accordo di dicembre 2018 per un deficit nominale del 2,04 per cento è chiaro anche nella valutazione dei c.d. "fattori rilevanti". Si tratta di un passaggio della procedura in tema di disavanzi eccessivi importante, perché concede ampia possibilità di contraddittorio al Governo assumendo presuntivamente l'esistenza di attenuanti. Nel momento in cui si procede all'avvio di una procedura per violazione della regola sul debito, questo punto assume ulteriore importanza. Infatti, a differenza della violazione della regola del deficit, dove le grandezze in considerazione sono sotto stretto controllo del Governo accusato, il debito pubblico è una grandezza ereditata di stock che dipende dal passato ed è influenzata pesantemente da fattori esogeni. Il Governo nelle interazioni preliminari probabilmente contava di poter fare leva su una serie di fattori rilevanti al di fuori del suo controllo che hanno influenzato negativamente

(3) Secondo dati recenti della World Bank, il tasso di partecipazione della popolazione italiana nel segmento 55-64 anni è in crescita di 13 punti percentuali tra il 2012 e il 2017, dal 42 al 55 per cento, principalmente per gli effetti di posticipazione dell'età pensionabile causati dalla riforma Fornero del dicembre 2011. Questo dato allinea l'Italia alla Francia e alla Spagna, mentre è molto inferiore rispetto al dato tedesco. In Germania oltre il 72 per cento degli individui tra i 55 ed i 64 anni risulta occupato.

(4) È necessario ammettere come la crescita auspicata del tasso di partecipazione della forza lavoro anziana sia in parziale contraddizione con la constatazione che la produttività e l'efficienza del personale della pubblica amministrazione sono penalizzati dall'elevata età media. Eppure è quanto la Commissione sostiene nel medesimo documento di Raccomandazione sul programma nazionale di riforma 2019. Un necessario *turn-over* della forza lavoro della p.a. parrebbe rappresentare invece uno degli obiettivi dichiarati dell'attuale Governo.

(5) Non soltanto la Commissione auspica un ripristino integrale della legge Fornero in tempi rapidi, ma riterrebbe utili ulteriori interventi su pensioni di livello elevato, non corrispondente ai contributi versati.

te le *performance* delle finanze pubbliche del Paese. Dall'esame della risposta della Commissione, tuttavia, nessuno dei fattori citati sembra avere avuto abbastanza peso.

Il contesto macroeconomico sfavorevole non è ritenuto un elemento determinante nel mancato raggiungimento degli sforzi di bilancio richiesti per il 2018. L'attenzione della Commissione è spostata sul tema del rialzo degli interessi pagati per il rifinanziamento del debito, che ha provocato maggiori uscite per oltre 2 miliardi di euro; questo rialzo sarebbe interamente imputabile al *posturing* politico del Governo, che ha aumentato l'incertezza sui mercati. Lo stesso atteggiamento avrebbe favorito una progressiva stretta creditizia (6) in grado di danneggiare il tessuto produttivo.

La Commissione, utilizzando una logica prudenziale, non considera accettabili le previsioni di maggiori entrate tributarie e minori spese sulle misure-simbolo adottate dal Governo, nonostante ne ammetta la plausibilità. Pur considerando logica la scelta di un criterio prudenziale, qui non si può non stigmatizzare il *double standard* utilizzato a più riprese dalla Commissione: non considerare computabili i previsti aumenti dell'Iva e le stime di privatizzazione utilizzando un criterio presuntivo rispetto alla posizione ufficiale del Def, e ribaltare la logica decisionale nel caso di stime di (probabili) maggiori entrate e minori uscite.

La conclusione del report sul debito prevede dunque un riallineamento del budget in termini piuttosto duri: la Commissione richiede *prima facie* che il tasso di crescita della spesa nominale primaria (7) si riduca dello -0,1 per cento, una chiara mossa di *austerità*, in quanto la spesa nominale tende a crescere naturalmente per via del tasso di inflazione e dunque puntare a ridurla significa dover ottenere dei risparmi in termini reali decisamente più onerosi. Infatti, in termini strutturali (cioè al netto degli effetti del ciclo economici) la Commissione sta chiedendo al Governo uno sforzo finanziario pari allo 0,6 per cento del Pil.

La Commissione considererebbe una risposta importante l'impiego di entrate straordinarie per ridurre il rapporto debito/Pil. Il riferimento per nulla velato è ad una patrimoniale che colpisca gli immobili (8), o (magari in congiunzione) la rendita finanziaria; alternativamente Bruxelles caldeggia da tempo lo spostamento del carico fiscale dai fattori produttivi (capitale e lavoro) ai consumi, dunque vedrebbe con favore un'implementazione immediata (o comunque blindata) degli aumenti Iva previsti automaticamente dalla legge (9).

Sul tema sarebbe opportuno valutare come i benefici di uno spostamento (o addirittura inasprimento) di carico fiscale debbano essere valutati in dipendenze dalle caratteristiche strutturali dell'economia cui si fa riferimento. Non è una legge immutabile dell'economia che rende preferibile la redistribuzione del carico fiscale sui patrimoni, ma una regola empirica frutto di osservazioni disseminate nello spazio e nel tempo. Nel caso dell'Italia, dove il 60 per cento della ricchezza nazionale è rappresentato da immobili e la proprietà dell'abitazione è molto diffusa tra la popolazione, l'impatto recessivo di una nuova patrimoniale sugli immobili rischia di essere sistematicamente sottovalutato, come è accaduto dopo l'introduzione dell'Imu con la legge di bilancio per il 2012 (10).

3. Il razionale dietro il conflitto tra Commissione europea e Governo italiano

Buona parte del conflitto tra Governo e Commissione si incentra sulla determinazione di una grandezza economica di fondamentale importanza nella quantificazione dei vincoli stringenti imposti al deficit: l'*output gap*, ovvero il differenziale tra Pil effettivo e Pil potenziale (11). Quest'ultima è una grandezza non osservabile e pertanto soggetta a stime soggettive che dipendono dalle caratteristiche del modello statistico utilizzato. Per inquadrare il tema si consideri che la controversia nasce con le principali modifiche al patto di stabilità e crescita (c.d. *Six pack*) introdotte nei mesi di novembre e dicembre 2011, ossia in concomitanza con l'aggravarsi della crisi del debito e dell'estensione alle grandi economie di Spagna ed Italia. Al momento i Paesi in difficoltà hanno ritenuto che l'impegno ad una forte disciplina fiscale avrebbe favorito il ritorno della fiducia dei mercati sulla sostenibilità dei debiti governativi ed hanno accettato – sostanzialmente senza condizioni – una normativa che avrebbe imposto percorsi di riduzione del debito duri e poco flessibili.

Nella versione attuale il patto è articolato in un "braccio preventivo", che disciplina la vigilanza sulle politiche di bilancio degli Stati membri, e in un "braccio correttivo", che definisce la *excessive deficit procedure* o Edp, ossia le modalità con cui i Paesi disciplinano la prevenzione e la correzione dei deficit eccessivi.

(6) Allo stato attuale, a risentire delle tensioni sul mercato dei titoli governativi e del deteriorato contesto macroeconomico sono stati soprattutto i prestiti alle imprese: ad aprile 2019 i prestiti erano in contrazione (anno su anno) del -7,9 per cento, a fronte di un dato europeo ancora in crescita al 2,7 per cento annuo.

(7) Si tratta della spesa al netto degli interessi e delle spese non discrezionali sull'indennità di disoccupazione.

(8) La Commissione raccomanda ormai da diversi anni la revisione dei valori catastali per renderli più aderenti a quanto osservato sul mercato; questo si tradurrebbe automaticamente in un aggravio della tassazione. Come misura parziale, è prevista la reintroduzione dell'Imu sulla prima casa, almeno per quanto riguarda le classi di reddito più elevate.

(9) Ad oggi, per via del divario tra Iva teorica ed Iva effettivamente incassata tra i più alti d'Europa, il carico fiscale sui consumi risulta sufficientemente equi-distribuito tra la popolazione.

(10) Anche economisti di stampo liberista hanno giudicato come controproducente la stretta sui patrimoni immobiliari nel 2012. Il mercato immobiliare italiano non ha mai recuperato dal calo dei prezzi che seguì la manovra salva-Italia (-18 per cento dal 2010).

(11) In altri termini, l'*output gap* si può definire come il prodotto massimo che può essere realizzato utilizzando tutti i fattori di produzione in assenza di pressioni inflazionistiche.

Il “braccio preventivo” ruota intorno al concetto di saldo strutturale, ossia il saldo di bilancio al netto degli effetti del ciclo economico e delle misure *una tantum*, e stabilisce delle regole per la definizione di un valore minimo di tale saldo nel medio-termine, il c.d. *medium term budgetary objective* o Mto (12).

L’implementazione tecnica della *deficit rule* è un argomento complesso, fitto di tecnicismi e su cui le autorità europee hanno fatto una *disclosure* parziale e differita nei tempi (13) (14). A partire dalla definizione di saldo strutturale, si reintroduce teoricamente un certo margine di flessibilità all’interno di un quadro normativo fin troppo stringente. Il saldo strutturale è calcolato dai dipartimenti del Tesoro attraverso una rettifica del saldo nominale.

La rettifica è funzionale a tener conto degli effetti del ciclo economico e, a tal fine, trasforma il saldo nominale in saldo corretto per il ciclo economico (*cyclically adjusted balance* o Cab). Essa si basa proprio sul concetto di *output gap*. Nella posizione del Governo, le previsioni della Commissione europea, che vedono l’*output gap* dell’Italia tra -0,1 e -0,3 per cento nel 2018-2020, cioè vicino al livello potenziale senza pressioni inflazionistiche, contrastano con la realtà, che vede la persistenza di una disoccupazione storicamente elevata e di un’inflazione troppo bassa. Nelle stime del Governo, l’*output gap* dell’Italia sarebbe circa del -2 per cento nel 2019-2022. Ulteriori stime rilasciate da istituzioni sovranazionali come l’Ocse mostrano valori molto vicini (15) a quelli del Governo. La Commissione non riscontra la contestazione del Governo riguardo l’*output gap*, limitandosi a ricordare come la procedura di calcolo sia stata condivisa con tutti i Paesi membri in sede di determinazione ed aggiornamento. Eppure il tema è essenziale in quanto sulla base delle stime dell’*output gap* del Governo l’Italia avrebbe un saldo strutturale al -1,6 per cento del Pil, anziché -2,4 per cento, e pertanto sarebbe vicina a rispettare (16) la regola del debito.

4. Il programma di riforme 2019: qualche progresso e diverse ombre

Nella valutazione del programma di riforme per il 2019, la Commissione sintetizza un quadro impressionante di dati che testimoniano l’arretratezza del Paese in settori-chiave quali l’istruzione, il mercato del lavoro, un sistema amministrativo-burocratico largamente inefficiente. Saltano agli occhi l’enorme percentuale di giovani non attivi, al 19,2 per cento, la percentuale più alta dell’Ue. Il 29,9 per cento della popolazione nel frattempo è a rischio povertà. Dal fronte del mercato del lavoro, dice molto l’altissima percentuale di lavoratori autonomi, al 20,8 per cento della forza lavoro contro una media Ue del 13,7, sintomo di una frammentazione del tessuto economico che non riesce ad assorbire in unità strutturate una larga quota dell’offerta di lavoro. E infatti l’economia “non osservata” vale oltre il 21 per cento del Pil, 201 miliardi di euro. I dati sul sistema dell’istruzione sono impietosi a tutti i livelli: solo il 28,6 per cento dei bambini al di sotto dei 3 anni è inserito in strutture di educazione per la prima infanzia, gli studenti italiani risultano i peggiori dell’Unione in riferimento ad un sistema di classificazione delle competenze (17), mentre la percentuale di laureati risulta inferiore ad un 1/3 della popolazione. Le competenze digitali di base della forza lavoro sono insufficienti, un problema che va a doppio filo con le infrastrutture digitali carenti.

Sul tema delle infrastrutture fisiche si magnificano enormi debolezze: ritardi amministrativi, inefficienze a livello di spesa, l’attuazione incompleta del codice sugli appalti-concessioni e sul contenzioso, si sommano ad un’incapacità amministrativa di gestire i finanziamenti e a forti barriere all’investimento. La complessità delle procedure e la sovrapposizione delle responsabilità delineano una gestione a dir poco carente del pubblico impiego.

Il sistema giudiziario ha beneficiato poco dei recenti tentativi di riforma e continua a prevalere un utilizzo limitato ed incoerente del filtro di inammissibilità per gli appelli al giudice di secondo grado.

Sul lato finanziario, il quadro è leggermente migliore, anche se le banche dovrebbero affrontare il nodo della bassa redditività (18) aumentando l’efficienza ed ottimizzando i modelli aziendali (19). Il mercato dei capitali resta storicamente sottosviluppato, con onerosi adempimenti amministrativi. Sembra inoltre che le recenti misure del Governo abbiano eliminato anche i pochi incentivi al ricorso al capitale di rischio. La Commissione continua ad auspicare l’abolizione della malleva all’utilizzo del contante (20) con il ritorno al limite di pagamento a 1.000 euro.

I dati certo non mentono, anche se la conclusione che un intervento draconiano di riforme strutturali *tout court* possa spezzare le complesse dinamiche di un sistema economico come quello italiano appare semplicistica. La situa-

(12) Si tratta di un valore specifico per Paese che viene aggiornato con cadenza triennale, oppure quando vengono implementate riforme strutturali che impattano sui saldi fiscali. Al momento lo Mto previsto per l’Italia è pari a +0,5 per cento, cioè il Governo deve raggiungere un *surplus* strutturale. L’obiettivo si è inasprito in termini di *austerity* rispetto al precedente valore dello 0 per cento, principalmente per via delle condizioni macroeconomiche di contorno meno sfavorevoli.

(13) European Commission, *Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes*, 3 settembre 2012.

(14) European Commission, *Vade mecum on the Stability and Growth Pact*, May 2013.

(15) -1,76 nel 2019, -1,43 nel 2020. Oecd, *Economic Outlook No. 104*, 2018.

(16) Nei termini del Governo, l’Italia non sarebbe “compliant” ma “broadly compliant”.

(17) Va sottolineato che questi risultati dipendono largamente dai test somministrati, standard, che potrebbero non essere allineati con i metodi correnti di insegnamento nel Paese. Difficile trarne una chiara valutazione di merito.

(18) Su cui vale la pena ricordare come pesi l’attuale politica monetaria della Banca centrale europea, che prevede tassi negativi sulla liquidità in deposito.

(19) Si tratta di un riferimento non troppo celato a ristrutturazioni della forza lavoro (esuberanti).

(20) A titolo informativo, in Germania e diversi Paesi dell’Europa del Nord il limite all’utilizzo del contante è posto a 20.000 euro.

zione dell'apparato burocratico e dell'istruzione pubblica, nonché del mercato del lavoro non sono le *cause prime* del declino economico (21) del Paese, quanto il risultato di un adattamento, distorto e prolungato nel tempo, della struttura produttiva del Paese al contesto storico e politico; sono *causa ed effetto* insomma, con un complesso sistema di azioni e retroazioni. Poiché i benefici delle riforme strutturali sono tendenzialmente sempre a lungo termine, con ricadute negative anche ampie nel breve periodo, occorrerebbe sempre una strategia congiunturale di mitigazione degli effetti che – allo stato – non è stata mai posta in essere. Il risultato è che, su riforme senza dubbio necessarie in settori nevralgici, il Paese stia tornando indietro.

5. *Il futuro prossimo*

Sulla relazione della Commissione europea è stato chiamato ad esprimersi il Comitato economico e finanziario (22) ed il responso è stato favorevole. La Commissione europea successivamente ha informato il Consiglio. I passi successivi prevedono che il Consiglio decida di adottare le raccomandazioni allo Stato membro concedendo un termine massimo di sei mesi entro il quale lo Stato membro interessato debba adeguarsi (23). Entro tale termine, lo Stato membro interessato presenterà una relazione al Consiglio e alla Commissione circa il seguito dato alla raccomandazione. Probabilmente al momento della pubblicazione di quest'articolo l'esito di questo passaggio sarà già chiaro.

Se persiste l'inadempimento da parte dello Stato membro, il Consiglio ha il potere di richiedere che lo Stato membro interessato pubblichi informazioni supplementari prima dell'emissione di obbligazioni o altri titoli. Questo punto è importante perché influenzerebbe sfavorevolmente il collocamento di debito aumentando il costo della raccolta sui mercati. Altresì il Consiglio può invitare la Bei (24) a riconsiderare la sua *policy* di prestiti verso lo Stato membro ovvero a sospendere i programmi di spesa previsti dai fondi strutturali di investimento. Infine c'è il tema controverso delle sanzioni pecuniarie: un deposito infruttifero di importo pari allo 0,2 per cento del Pil trasformabile in una vera multa.

Si tratta di misure significative che non hanno precedenti storici nella breve vita del patto di stabilità e crescita. La speranza è che i margini per il negoziato, al momento ancora ampi, consentano una convergenza verso una soluzione di compromesso meno penalizzante per tutti gli attori in questione.

Referenze

M. Andrieu, S. Heubous, A. Kangur, M. Raissi (2018), *Italy: Toward a growth-friendly fiscal reform*, Washington, Imf.

A. Baffigi, M.E. Bontempi, R. Golinelli (2013), *Potential output, output gap, and inflation in Italy in the long term (1861-2010): An econometric analysis*, Roma, Banca d'Italia.

Ebc (2017), *Private sector indebtedness and deleveraging in the euro area countries*.

European Commission (2012), *Specifications on the implementation of the Stability and growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and convergence Programmes*.

European Commission (2013), *Vade mecum on the Stability and growth Pact*.

European Commission (2019), *Report prepared in accordance with article 126(3) of the Treaty on the functioning of the European Union*.

European Parliament-Directorate general for internal policies-Economic governance support unit (2016), *Potential output estimates and their role in the EU fiscal policy surveillance*.

C. Frale, S. De Nardis (2018), *Which gap? Alternative estimations of the potential output and the output gap in the Italian economy*, in *Politica economica*, 3.

Oecd (2018), *Economic outlook No. 104*.

Open letter (2016) of the eight Finance Ministers of the European Union to the European Commission on the extension of the EC's potential output forecast horizon, 7352/16.

Imf (2019), *Italy: 2018 article IV consultation-press release; Staff report; and statement by the Executive director for Italy*.

E. Felli, G. Tria (2001), *Assessing the public capital contribution to growth. An application to Italy*, in *Rivista di politica economica*, fasc. 5, 83.

* * *

(21) Il tasso di crescita medio annuo dell'Italia è stato dello 0,1 per cento nel periodo 2004-2018, rispetto all'1,5 per cento della zona euro, esclusa l'Italia.

(22) Ai sensi dell'art. 126, par. 4, T.fue.

(23) Se la gravità delle circostanze lo giustifica, il termine può essere ridotto a tre mesi.

(24) Banca europea per gli investimenti.

Direzione e redazione

Via Antonio Baiamonti, 25 - 00195 Roma - tel. 0638762191 - E-mail: massimario.rivista@corteconti.it



ISBN 978-88-498-5743-6



9 788849 857436

I.S.S.N. 0392-5358
(c.m. 30-443900120101)