

La riforma del Patto di Stabilità in Europa (marzo 2023)



QUADERNI DI CULTURA POLITICA

A cura del
Prof. VITO SPADA

AZIONE

Frastornati e immersi nelle nostre beghe provinciali e politiche, pochi discutono della Riforma del Patto di Stabilità e Crescita che si va delineando in Europa e che dovrebbe prendere forma entro il 2023. Eppure questo strumento è di vitale importanza soprattutto per noi e per la valutazione del nostro debito pubblico che è il più alto in tutta l'Unione Europea. Il Patto di Stabilità e Crescita (PSC) ha una storia ventennale ed è entrato in vigore tra il 1998 e il 1999 in concomitanza con l'avvio della moneta unica dell'Euro, che necessitava di regole comuni per la gestione della politica monetaria. Non è concepibile alcuna politica monetaria comune fra Stati se non si stabiliscono regole comuni sulla spesa pubblica, sul debito pubblico e sulla disciplina di bilancio. Una moneta comune richiede per definizione un approccio comune a queste tematiche. Tutti i Paesi dell'area Euro sono così vincolati a rispettare le condizioni che sono alla base della moneta comune sotto il controllo della Banca Centrale Europea. È da quella data che sono apparsi quindi due indicatori che hanno costituito un punto di riferimento di tutta l'impalcatura monetaria dell'Unione Europea nella zona dell'euro: il limite del 3% del rapporto fra deficit e PIL e quello del 60% di quello fra debito e PIL. Il rispetto di questi due indicatori di base è stato concepito attraverso un esame "preventivo" dei due indicatori e di un esame "correttivo" degli stessi. In particolare per quest'ultimo esame "correttivo", un mancato rispetto degli impegni presi poteva comportare una sanzione pari allo 0,2% del PIL del Paese inadempiente. Ovviamente come tutte le decisioni umane ed economiche legate all'inevitabile cambiamento della realtà ed alla complessità degli eventi, spesso legati alla incertezza ed alla indeterminazione, queste impostazioni hanno subito nel tempo modifiche importanti con l'adozione di nuovi approcci: quello del Six Pack (coordinamento semestrale delle politiche economiche e di bilancio europeo), Two Pack (trasparenza e maggiore coordinamento della zona euro) e Fiscal Compact (contenimento del debito pubblico nazionale). Queste modifiche sono state introdotte per cercare di ridurre la "stupidità" di regole forse troppo semplici che non riuscivano a tenere conto della complessità della realtà, come disse l'allora Presidente della Commissione Romano Prodi, introducendo parametri più ampi e più efficaci. Il Patto di Stabilità e Crescita è stato sospeso

per l'emergenza legata alla pandemia del Covid e tale sospensione sarà cancellata entro il 2023. Molte sono state le critiche che si sono indirizzate al PSC. Si è detto che è troppo complesso, per non avere raggiunto i suoi obiettivi come la riduzione del debito pubblico e soprattutto, per aver aumentato la prociclicità delle politiche di bilancio, ovvero per aver consentito un bilancio degli Stati troppo espansivo nelle fasi di crescita e troppo restrittivo nelle fasi di rallentamento. Queste critiche sono forse troppo severe, anche se contengono una parte di verità. Non è vero che il debito pubblico nei Paesi della zona Euro non sia ridotto dopo la crisi del debito sovrano europeo del 2011 e 2012. Molti Paesi dal 2014 al 2019 hanno fortemente ridotto il loro debito pubblico. L'Irlanda lo ha ridotto di 40 punti percentuali passando dal 105% al 57%, il Portogallo di 15 punti dal 133 al 117%, la Spagna di 7 punti dal 105% al 98%, il Belgio di 9 punti dal 107% al 98%, Cipro di 18 punti dal 109% al 91% e la Slovenia di 15 punti dall'80% al 65%. Solo due Paesi hanno fallito a questo proposito. La Francia dove il debito è aumentato dal 95% al 97% e l'Italia dove il debito è rimasto praticamente stabile dal 135% al 134%. I temi della prociclicità e della difficoltà di trovare una soluzione sono tuttavia rimasti sul tappeto. Il caso della procedura di disavanzo eccessivo promossa contro la Germania e la Francia nel 2003 sono un esempio delle diverse visioni della prociclicità. In quell'anno la Commissione Europea riteneva che il disavanzo fosse eccessivo, perché era stata superata la soglia del 3% rispetto al PIL e quindi proponeva che tali disavanzi dovessero essere chiusi entro l'anno successivo. Il Consiglio dei Ministri Europei, ritenendo che il disavanzo dovesse essere chiuso in due anni a causa delle condizioni congiunturali avverse al momento, votò contro la decisione della Commissione. I fatti hanno dimostrato che il parere del Consiglio offriva una diversa interpretazione della realtà e quindi più aderente a questa, mentre quello della Commissione avrebbe causato una eccessiva prociclicità con una manovra restrittiva in fase di bassa crescita. Vengono qui alla luce due conseguenze essenziali che vanno bene intese per capire meglio gli sviluppi odierni. Si dibattevano in quegli anni infatti la possibile rigidità interpretativa della Commissione, che deve necessariamente rispettare i Trattati e quindi la sua eventuale "stupidità" nella applicazione degli stessi e l'approccio più

realistico e flessibile del Consiglio dei Ministri che si rendeva conto della realtà in mutamento. Un contrasto che peraltro si è ripetuto ancora negli anni futuri. Fu comunque nel 2005 che si decise di rendere più esplicito il rischio di prociclicità, tenendo conto della situazione economica e delle riforme in atto e soprattutto, ecco un altro importantissimo concetto, valutando la sostenibilità del debito nella valutazione della correzione fiscale da effettuare. Il risultato finale di

queste osservazioni è stato che nella richiesta di sospendere l'applicazione del Patto per la pandemia nel 2020, la Commissione Europea ha fatto riferimento alla "escape clause" per consentire una deviazione temporanea, coordinata e ordinata per tutti gli Stati membri in una situazione di crisi generalizzata. Come si vede l'Europa ha imparato come la prociclicità si possa contenere con un atteggiamento più flessibile che tenga conto delle tendenze dell'economia. Insomma, la prociclicità è quasi sempre un problema di "political economy" ed emerge soprattutto nei Paesi ad alto debito. Valutare il fenomeno della ciclicità dell'economia non è così semplice. La Commissione Europea ha deciso che l'approccio preferibile sia quello di prevedere il cosiddetto "output gap" ovvero la correlazione che passa tra la stima del tasso di crescita potenziale e la posizione ciclica. L'esercizio dell'"output gap" deve controllare fino a che punto una economia stia operando al di sopra del potenziale della stessa. In teoria una economia diverrà "surriscaldata" generando inflazione, se l'output gap è positivo. In questo caso infatti le risorse come il lavoro e i prodotti necessari per lo sviluppo dell'economia divengono insufficienti e scarsi sul mercato. Cercare di trovare il livello del potenziale dell'output economico diventa abbastanza difficile perché bisogna procedere per assunzioni che non sono tutte osservabili facilmente e di conseguenza, anche l'output gap può essere impreciso. Non dobbiamo dimenticare infatti che stiamo operando in questi casi sulla base di assunzioni e previsioni che potrebbero rivelarsi non corrette. Comunque, il riferimento all'output gap è stato nell'ultima versione cancellato e sostituito dal concetto della spesa primaria.

In ogni caso la proposta di modifica iniziale della Commissione per la riforma del Patto di Stabilità, si basa sulla convinzione di trovare regole meno

complicate e più semplici per ottenere l'obiettivo di una crescita equa e sostenibile, nel quadro di una riduzione del debito. Su questa premessa sono stati creati i tre pilastri della nuova proposta.

Il primo pilastro concepito è quello della distinzione ex ante dei Paesi dell'Unione Europea in tre gruppi a seconda del loro livello del debito. Il primo è quello dei Paesi con un debito basso rispetto al PIL (rapporto debito /PIL inferiore al 60%), il secondo quello dei Paesi con un livello di debito moderato (con un rapporto debito /PIL tra il 60% e 90%), ed un terzo per i Paesi con un debito alto (con un rapporto debito/PIL oltre il 90%). I paesi con un debito alto avranno una procedura più rigorosa per la riduzione del debito rispetto agli altri due. La riduzione del debito avrà come riferimento principale la riduzione della spesa netta primaria, ovvero la spesa pubblica annuale al netto delle entrate discrezionali (aumento delle tasse), degli interessi pagati sul debito e delle misure legate al ciclo economico (aumento dei sussidi di disoccupazione) in caso di contrazione dell'economia. La UE dovrà controllare ogni anno l'andamento della spesa pubblica come sopra detto e, per i Paesi ad alto debito come l'Italia e Francia, la rimodulazione della spesa andrà fatta entro 4 anni in modo da permettere in 10 anni la riduzione del debito pubblico. In ogni caso dovrà essere rispettata la vecchia regola che il rapporto deficit/PIL non dovrà essere superiore al 3%. Quello che scompare nella proposta della Commissione è la regola della riduzione del debito al 6% in 20 anni. Regola, questa, che nessun Paese ha mai rispettato fino ad oggi. I Paesi con un livello di debito moderato come la Germania potranno ridurre il loro debito attraverso la rimodulazione della spesa pubblica in 7 anni, con un obiettivo di ridurre il debito in 10 anni, mentre quelli con un debito basso come l'Olanda vedranno applicata solo la regola del deficit non superiore al 3% del PIL e quindi potranno spendere di più degli altri. In ogni caso la presenza di riforme strutturali decise nei Paesi oggetto dei piani di rientro sarà valutata per l'allungamento delle scadenze originali. Nell'ultima versione del Patto si precisa che lo scopo dovrà essere quello della riduzione del deficit pubblico che nel caso sia superiore al 3% comporterà un aggiustamento fiscale minimo dello 0,5% del PIL all'anno.

Ed infatti, il secondo pilastro della Proposta riguarda il contributo che le riforme e gli investimenti produttivi possono avere per il percorso di aggiustamento di bilancio. Gli Stati dovranno infatti preparare un piano quadriennale che dovranno discutere con la Commissione, il cosiddetto “Fiscal Structural Plan”, che include le riforme e gli investimenti che si vogliono fare. Se queste riforme ed investimenti incidono positivamente sul rientro del debito, il periodo di aggiustamento del debito può passare anche per i Paesi a debito alto da da 4 anni fino a 7 anni. Il piano va approvato dal consiglio dei Ministri Europeo e monitorato anno per anno. È previsto che si possa derogare al periodo di aggiustamento attivando la “escape clause” che abbiamo visto all’opera per l’emergenza di bilancio del Covid, o per altri shock straordinari che colpiscono i Paesi.

Il terzo pilastro di questa Proposta riguarda le sanzioni se non si rispetta il nuovo Patto. Se un Paese con debito elevato si discosta dall’obiettivo concordato il percorso di aggiustamento diviene più stringente e severo un meccanismo di “enforcement”, con maggiori tagli alla spesa pubblica e sanzioni finanziarie. Vengono previste anche sanzioni chiamate “reputazionali” con l’obbligo per i Ministri dell’Economia che non rispettano il Patto a comparire davanti Parlamento Europeo per spiegare come intendano rientrare dalla infrazione. È previsto inoltre la sospensione dei fondi comunitari ai Paesi inadempienti.

Una prima osservazione si impone su questi aspetti. Oggi le regole per il rispetto del Patto di Stabilità sono applicate a tutti i Paesi senza riferimento alle singole economie nazionali. Ad esempio una economia con debito alto ma con una tendenza in calo ad un ritmo adeguato del proprio debito, non è trattata diversamente da un’altra a basso debito. Tutte sono sottoposte ex ante alla stessa procedura di valutazione. Il problema non riguarda strettamente solo il livello del debito ma la sua percezione sul mercato. Oggi qualsiasi titolo di Stato europeo ha in bilancio una ponderazione per il rischio pari a zero. La nuova regolamentazione fra Paesi a basso ed alto debito potrebbe generare la richiesta di una differenziazione della ponderazione che rispecchi il valore del debito. E questo scenario aprirebbe un baratro sul mercato per i titoli di Stato dei Paesi ad alto debito. Attualmente questa differenza è percepibile nelle

valutazioni di rating delle Agenzie di valutazione come Moody's e Standard & Poors. Ad esempio l'Italia ha un rapporto debito/PIL del 146% e quello della Grecia è pari al 190%. La Spagna ed il Portogallo hanno un rapporto debito/PIL pari al 115% e la Francia ed il Belgio rispettivamente al 112% e 103%. Il loro rating è AA contro il BBB dell'Italia. Il concetto di vincolare la spesa pubblica alla crescita del potenziale dell'economia (che abbiamo visto è un difficile esercizio non privo di errori) di un Paese, condiziona pesantemente la risposta pubblica per contrastare una recessione o un calo dell'economia imprevisti. I programmi di aggiustamento del debito sono concepiti nella Proposta come vincoli pluriennali che dovrebbe obbligare i Governi di qualsiasi colore politico in tutto il periodo di aggiustamento. Perché questo vincolo "pluriennale" possa funzionare, è necessario che tutti i Governi che si succedono nel periodo dell'aggiustamento del debito lo debbano rispettare. Sarà possibile? Governi di diverso orientamento politico vorranno rispettare le decisioni dei Governi precedenti? E se le proposte della Commissione sulla riduzione del debito sono concepite solo come un orientamento non vincolante, cosa accadrà se un Governo si dissocia da questo orientamento? Come reagiranno i mercati?

La quadratura del cerchio non è facile. Da un lato c'è la necessità di disporre di uno strumento come quello della compatibilità dei singoli bilanci con il quadro comune della moneta europea e con la necessità di avviare un percorso di riduzione del debito pubblico in generale. Dall'altro c'è l'evidenza che molti Paesi assumono atteggiamenti "opportunistic" nella elaborazione delle leggi di bilancio per scopi di politica interna che non si confanno con l'equilibrio generale dell'area euro. Un altro aspetto che non viene valutato adeguatamente, è il possibile effetto delle "esternalità negative" che possono influire sulle finanze pubbliche di un Paese. In questo contesto il caso della Germania è importante. La sua Costituzione obbliga ad avere sistematicamente il bilancio dello Stato in attivo salvo condizioni di grave recessione. Questo ha comportato un eccesso di risparmio ed un attivo nella bilancia corrente tedesca che ha impresso un effetto deflattivo in tutta l'Unione Europea. Se la Germania continua su questa strada nel futuro prossimo dopo la pandemia, rischiamo di nuovo di vedere una divergenza

nella dinamica dei debiti pubblici dell'Unione, proprio nel momento in cui è prevedibile che la spesa pubblica debba salire per gli investimenti necessari a fronteggiare la crisi climatica, energetica e tecnologica in corso. In ogni caso dovrebbe risultare chiaro che non c'è un sistema semplice e definitivo per risolvere il problema delle possibili variazioni economiche, incerte per natura, che possono compromettere le previsioni di bilancio nel tempo. Abbiamo però una novità ed uno strumento di condotta che è stato recentemente usato proprio con l'approvazione del piano Next Generation Eu che ha partorito il PNRR. Questo prevede infatti che gli aiuti europei siano concessi con la verifica delle riforme stabilite, che devono essere controllate come in un qualsiasi piano di avanzamento lavori. Se si fanno realmente le riforme concordate seguono i rimborsi dei fondi europei. Questo approccio potrebbe essere replicato anche nella discussione comune che si farà sul Patto di Stabilità. Anche la classificazione dei Paesi in accordo al volume del debito potrebbe essere ridisegnata per evitare di esporsi inevitabilmente a giudizi impliciti del mercato sulla capacità di riduzione del debito di taluni Paesi rispetto agli altri con migliore disciplina fiscale. Bisognerebbe insomma evitare di offrire al mercato finanziario le ragioni che possano compromettere l'avanzamento dell'Unione Europea come è successo nel 2011. E qui il discorso diventa necessariamente complicato e soprattutto, assume una veste politica. Se vogliamo avere un sistema europeo di bilancio omogeneo, coordinato e comune dobbiamo procedere sulla via di una maggiore integrazione federale che partorisca un bilancio dell'Unione Europea ed una sua capacità fiscale. È solo lo Stato Federale sull'esempio degli USA che può rispondere con un aumento del debito pubblico federale, ovvero comune a tutti gli Stati, ai problemi delle condizioni avverse del ciclo economico. Nel sistema federale americano i singoli Stati devono avere per legge o per la loro costituzione, un bilancio in pareggio, tranne il Vermont. I governatori degli Stati devono presentare una proposta di bilancio in pareggio che deve essere autorizzata dai Parlamenti locali e nessun deficit può essere riportato all'anno seguente. Come si vede il problema della dimensione del debito pubblico ed il suo

“management” sono solo nelle mani del Governo Federale. Non avendo ancora in Europa un proprio assetto federale, ma solo talune competenze federali come quello della politica monetaria della BCE, noi dobbiamo districarci fra le necessità di una fonte primaria di bilancio pubblico europeo con l’annessa autonomia fiscale, e quella dei bilanci dei singoli Stati che possono divergere dal raggiungimento dell’obiettivo di cui sopra.

La riforma del Patto di Stabilità e Crescita vorrebbe andare verso una migliore e più stretta disciplina verso l’obiettivo dell’omogeneità del bilancio pubblico dell’Unione Europea. Questo peraltro è necessario, perché divergenze nei bilanci e quindi nel debito nel deficit dei singoli Paesi, rendono sempre più difficile una efficiente politica monetaria da parte della BCE che si trova nella necessità di adoperare decisioni comuni su situazioni finanziarie diverse. Se quindi, l’obiettivo finale dovrebbe essere quello della più stringente compatibilità ed omogeneità dei vari bilanci pubblici degli Stati dell’Unione, allora solo una forma “federale” può risolvere il problema e non le proposte “confederali” divulgate e sostenute dal sovranismo dei partiti di centro-destra in Italia.

E tuttavia, l’elettorato si rende conto che più integrazione europea significa non solo il bilancio pubblico le risorse del PNRR, ma anche una tassazione europea che sostenga quel bilancio? Ed i partiti del debito ad oltranza ed a prescindere, in nome di un malinteso senso della sovranità, capiscono che questa strada non è percorribile e porterebbe alla dissoluzione non solo dell’Unione Europea ma dei singoli Stati per le ripercussioni finanziarie sul mercato? Questi sono i punti nodali della discussione in corso sul Patto di Stabilità e Crescita. Per quanto ci riguarda, noi non abbiamo dubbi. Dobbiamo procedere sulla via di una maggiore integrazione europea, perché questo è il solo futuro accettabile per la nostra Storia e la nostra civiltà.

Vito Spada