fuori collana

Nuove regole fiscali europee, c’è di che preoccuparsi

Massimo D'Antoni
15 Febbraio 2023



Dalla sua adozione a oggi, il patto di stabilità e crescita è stato oggetto di modifiche, integrazioni e correzioni. L’ipotesi di una sua riforma più radicale era maturata negli anni precedenti la crisi pandemica, con la pubblicazione di una serie di proposte da parte di gruppi di economisti e *think tank* nonché da parte dello *European fiscal board*, organo consultivo della Commissione. L’iter che porterà a un nuovo sistema di regole sta ora giungendo a maturazione e presumibilmente vedrà un’accelerazione nei prossimi mesi: la riattivazione del patto di stabilità, sospeso nel 2020, in piena pandemia, per effetto del ricorso alla clausola generale di salvaguardia (*general escape clause*), è infatti previsto per il 2024 e le norme in essere sono considerate inadeguate a guidare le scelte in questa difficile fase.

Un passaggio cruciale per comprendere quale sarà il punto di caduta del confronto nelle istituzioni europee è la comunicazione della Commissione del 9 Novembre 2022. Mancano certo alcuni dettagli tecnici e, si sa, gli aspetti tecnici hanno spesso un ruolo cruciale in questa materia. Tuttavia, ce n’è abbastanza per formulare una valutazione preliminare, per cogliere la filosofia di fondo del nuovo patto di stabilità e commentare anche qualche aspetto più specifico.

I limiti delle regole fiscali vigenti (e, per ora, sospese)

È opportuno innanzitutto ricordare le ragioni per le quali si è ritenuto, anche prima dei recenti shock economici, che il patto dovesse essere riformato. Su questa necessità si è vista la convergenza di esigenze in verità diverse, se non addirittura contrapposte.

Schematizzando, possiamo dire che, dal lato dei paesi ad alto debito, le critiche si sono concentrate sull'onerosità dei vincoli, sulla difficoltà di rispettarli senza determinare conseguenze pesanti per la crescita e per la capacità di garantire la coesione sociale. Su questo versante si è puntato il dito contro gli effetti prociclici che un'adesione ai vincoli fiscali avrebbe comportato, nonché sulle implicazioni a volte paradossali derivanti dall'ancoraggio degli obiettivi di bilancio a variabili come l'output gap o il NAWRU (*non-accelerating wage rate of unemployment*), concetti la cui inadeguatezza in presenza di fasi recessive prolungate è stata ripetutamente evidenziata.

Sempre dal lato dei paesi "prodighi", si rilevava inoltre come la mancata distinzione tra spese correnti e spese in conto capitale nella definizione degli obiettivi di deficit finisse inevitabilmente per penalizzare la spesa per investimenti, più facilmente rinviabile e quindi più frequentemente sacrificata dai governi negli anni dell'austerità. Una soluzione spesso indicata era l'adozione di una *golden rule,* ovvero di un vincolo al deficit limitato alle spese correnti, che avrebbe consentito ai governi di ricorrere al debito per le spese di investimento (ma i rigoristi opponevano sia la difficoltà di definire gli investimenti – l'istruzione è indubbiamente un investimento, ma anche spesa corrente –, sia il rischio che l'esclusione di un'intera categoria di spese potesse aprire una falla troppo pericolosa per la tenuta del vincolo).

Dall'altro lato, erano anche i paesi "frugali" a lamentarsi delle regole in essere. In questo caso il problema rilevato era l'eccessiva discrezionalità lasciata al livello politico: la mancanza di automatismi nell'apertura delle procedure di infrazione dei paesi poco disciplinati aveva determinato una scarsa credibilità delle regole stesse. L'ala rigorista denunciava anche l'eccessiva complessità del sistema di regole, visto che il ricorso a una batteria di vincoli e parametri non sempre coerenti rende meno identificabile il sussistere di una violazione. A ciò si aggiunga che le regole vigenti impongono di effettuare una valutazione complessiva ("*overall assessment*") della situazione di ciascun paese, e questo introduce un elemento di vaghezza e discrezionalità che porta inevitabilmente la discussione su un piano politico. I tentativi di vincolare la decisione del Consiglio

a maggioranze qualificate e ridurne gli spazi di discrezionalità (il *Fiscal compact* del 2012 si muoveva in questa direzione) si sono d'altra parte risolti nell'effetto opposto, quello di "politicizzare" la fase istruttoria da parte dalla Commissione.

La proposta "bipartisan" della Commissione: patteggiare il percorso di riduzione del debito

La soluzione prospettata dalla Commissione prova a comporre le due linee di critica e, almeno sulla carta, il quadro delineato dà ampio spazio alle ragioni degli uni e degli altri.
Viene innanzitutto riconosciuto che la "regola del debito", che imponeva ai paesi con rapporto debito/PIL superiore al 60% di ridurlo annualmente di 1/20 della differenza dal valore obiettivo, risulta non praticabile (e quindi non credibile) nel contesto del dopo-COVID, con debiti che hanno superato in alcuni casi il 150% e la perdurante necessità di rianimare la crescita. La regola verrebbe dunque sostituita da un nuovo obiettivo di riduzione del debito, da negoziare, questa la novità più rilevante, individualmente con ciascun paese. L'obiettivo, fissato per un orizzonte "di medio periodo" di 4 anni, dovrà essere tale da determinare una riduzione del rapporto debito/PIL "plausibile e continua". La concessione al fronte dei paesi indebitati è l'abbandono di uno schema di regole generali, a favore di un approccio in grado di tenere esplicitamente conto delle circostanze specifiche in cui si trova il paese e di definire obiettivi realistici. La concessione al fronte rigorista sta nel fatto che, una volta definito, il piano di riduzione del debito diventa non più modificabile e una deviazione dal sentiero concordato prima della scadenza quadriennale comporta in modo automatico ("*by default*") l'attivazione della procedura per deficit eccessivo.

Una seconda novità è il fatto che i piani concordati coi singoli paesi integreranno le iniziative di riforma e di investimento, nonché il perseguimento di politiche miranti a eliminare gli eventuali squilibri macroeconomici. In certa misura la considerazione per le riforme (entro limiti definiti) è già presente nella governance fiscale vigente, visto che un'interpretazione flessibile delle regole è prevista per i governi che si siano impegnati ad attuare riforme strutturali. Qui, tuttavia, abbiamo un salto di qualità, con l'indicazione esplicita di uno scambio riforme contro spazi di bilancio.
Per comprendere meglio il punto occorre chiarire come avverrebbe la negoziazione tra istituzioni europee e singoli paesi: il primo passaggio è la definizione, da parte della Commissione, per ciascuno dei paesi con debito

superiore al limite del 60%, di un percorso di riduzione del debito. Tale percorso, che si traduce in ben definiti limiti alla crescita della spesa pubblica e all'avanzo primario, viene formulato in modo da garantire una riduzione plausibile del debito pubblico nell'ipotesi che il governo non intraprenda riforme strutturali favorevoli alla crescita; individua insomma uno scenario che fa affidamento interamente sul consolidamento fiscale. Rispetto al percorso definito dalla commissione, che funge da soluzione "di riferimento", il paese ha la possibilità di presentare il proprio piano fiscale-strutturale di medio termine, ovvero un programma articolato di riforme, di investimenti e di politiche accompagnato da un profilo coerente di evoluzione della spesa e di riduzione del debito. La differenza tra il percorso di riferimento fissato dalla Commissione e il piano di medio termine proposto dal singolo stato è che, nel secondo, la presenza di azioni miranti ad aumentare la crescita e la sostenibilità del debito può giustificare un allungamento dell'orizzonte nel quale conseguire gli obiettivi di riduzione del debito.
Il piano presentato dal singolo paese viene discusso con la Commissione e, se considerato valido, è approvato dal Consiglio e reso operativo. L'adozione del piano, come si diceva, comporta che il mancato rispetto degli impegni di bilancio (la deviazione del livello di spesa dal sentiero concordato) faccia scattare la procedura di infrazione per deficit eccessivo (automaticamente, per i paesi con debito elevato, mentre per quelli con debito moderatamente superiore al 60% si richiede una violazione clamorosa).
La previsione di un'esplicita negoziazione può apparire come un allentamento delle regole rispetto alla situazione attuale. Si tenga tuttavia presente che la forza negoziale del singolo paese trova un limite nel fatto che, qualora la Commissione trovasse insoddisfacente il piano del paese e non si raggiungesse un accordo, il paese sarebbe tenuto ad adottare il percorso "di riferimento" definito unilateralmente a Bruxelles.

Regole più semplici, enforcement più rigido

Un'altra importante novità riguarda gli indicatori per valutare il rispetto delle regole una volta adottato il piano e il meccanismo di *enforcement*, che vedono una significativa semplificazione rispetto al quadro attuale. Attualmente viene preso in considerazione un ampio insieme di variabili: il saldo strutturale e la spesa pubblica per il cosiddetto "braccio preventivo", l'indebitamento netto e l'evoluzione del debito pubblico (secondo tre diverse formulazioni) per il "braccio correttivo". Il nuovo schema manterrebbe il riferimento al limite del 3%

dell'indebitamento netto, in quanto esplicitamente definito nei trattati, ma ad esso affiancherebbe, quale unico altro indicatore per identificare obiettivi e violazioni, l'evoluzione della spesa pubblica. L'eliminazione del riferimento al pareggio strutturale di bilancio e l'enfasi sulla spesa avrebbero l'effetto di rimuovere ogni effetto prociclico. Come nell'attuale regola della spesa, il riferimento sarebbe infatti alla spesa pubblica calcolata al netto degli interessi sul debito e delle componenti legate al ciclo (sussidi di disoccupazione e altri ammortizzatori sociali). L'autonoma scelta del livello strutturale di spesa sarebbe infine garantita dalla possibilità di coprirne gli aumenti con entrate discrezionali, ovvero con l'introduzione di nuove imposte.
La flessibilità garantita dalla fase di negoziazione del piano avrebbe come contropartita un più rigido *enforcement* delle regole: non sarebbe infatti giustificata alcuna deviazione dovuta al ciclo economico. Qui abbiamo un'evidente risposta alle richieste dell'ala "rigorista". La minaccia della procedura per deficit eccessivo si estenderebbe inoltre indirettamente alla mancata realizzazione degli impegni di riforma e investimento, che avrebbe come conseguenza una revisione in senso restrittivo degli spazi di bilancio. Insomma: senza riforme, più austerità. Quanto alle sanzioni, a quelle finanziarie già previste se ne aggiungerebbero due ulteriori: la sanzione "reputazionale" che consiste nella previsione che i ministri economici dello Stato inadempiente siano convocati al Parlamento europeo per presentare adeguate proposte correttive e quella più sostanziale della sospensione dall'accesso ai fondi strutturali e in generale ai finanziamenti comunitari, compresi quelli previsti dal c.d. *Recovery fund (Recovery and Resilience Facility*).

Vino vecchio in otri nuovi?

Alla luce di questa breve ricostruzione possiamo chiederci se le nuove regole superino effettivamente i limiti riconosciuti di quelle esistenti e, soprattutto, quale tipo di rapporto tra paesi e istituzioni comunitarie esse configurino.
Non c'è dubbio che l'abbandono di un impianto complesso e opaco a favore di un approccio "negoziale" (e quindi potenzialmente adattabile alla complessità delle diverse situazioni) con obiettivi più nitidamente definiti, rappresenti per molti versi un passo avanti. Prima di concludere che si tratti dell'uovo di colombo, capace di superare l'annoso dilemma tra flessibilità e regole, occorre tuttavia dar risposta almeno a due interrogativi.
Il primo riguarda l'aspetto, almeno apparentemente tecnico, dell'individuazione

del percorso di riferimento predisposto dalla Commissione, punto di partenza della negoziazione che porta alla formulazione del piano finanziario-strategico di medio termine. Come ben sa chi abbia studiato dal punto di vista strategico i processi negoziali, l'opzione che si applicherebbe in assenza di accordo è quella che definisce la forza contrattuale delle parti. Le modalità con cui la Commissione e il suo apparato tecnico definiranno il percorso di riferimento diventa dunque un aspetto centrale. Nel documento della Commissione si fa riferimento a valutazioni che si baserebbero su pratiche consolidate di valutazione della sostenibilità e del rischio di debito. Tuttavia, non sarebbe la prima volta se pratiche consolidate sul piano tecnico-scientifico si rivelassero inadeguate nel momento in cui diventano riferimento per scelte politiche fondamentali. È stato così anche per l'*output gap*. Il concetto di sostenibilità del debito e la sua misurazione si appoggiano su stime non meno incerte e scelte metodologiche non meno opinabili.

Il secondo aspetto riguarda l'ingresso delle scelte di investimento e delle riforme "strutturali" come elemento di definizione degli impegni di bilancio nei confronti dell'Unione. Come abbiamo sottolineato, il sistema è concepito in modo che gli stati possano ottenere "sconti" sui propri impegni di riduzione del debito nella misura in cui perseguiranno gli obiettivi strategici europei (a cominciar dalla transizione ecologica e digitale) e seguiranno le indicazioni contenute nelle raccomandazioni "*country specific*". Potrà così capitare che interventi in campo pensionistico, nel campo della regolazione del mercato del lavoro o altre riforme "di struttura" diventino elemento di giudizio da parte della commissione nel momento in cui deve dare l'assenso ai piani nazionali. Il potere di controllo delle istituzioni di Bruxelles sui bilanci nazionali, giustificato dalla necessità di evitare gli "*spillover*" tra paesi che condividono una stessa moneta, rischia di diventare in questo modo un vero e proprio potere di indirizzo sulle politiche economiche nazionali tout court. Si potrebbe rispondere con buona ragione che in fondo, anche in assenza di *troika* o MES, questa è già da tempo la realtà: l'attuazione delle riforme "strutturali" come condizione per il sostegno ai paesi con debito elevato è qualcosa cui siamo abituati fin dai tempi della crisi dei debiti sovrani e dalla lettera della BCE dell'estate del 2011. Eppure, la prospettiva che tale modello di governance venga sancito in modo così esplicito non può non preoccupare chi, in presenza di una tanto debole *accountability* democratica delle istituzioni europee, guarda con timore allo svuotamento del ruolo della politica nazionale.