



## **Perché la proposta Ue sul Patto di Stabilità è un “rischio politico” per l’Italia**

**di Veronica De Romanis**

Docente di European Economics - Luiss School of Government

### **Policy Brief n. 7/2023**

*Riduzione del debito pubblico italiano e del divario di competitività e crescita rispetto ad altri Paesi europei sono due obiettivi condivisibili. La riforma del Patto di Stabilità e Crescita proposta dalla Commissione europea è davvero lo strumento più adatto per raggiungerli? Molte delle analisi, in queste ore, si concentrano sulle (consuete) istanze rigoriste tedesche, ma i rischi principali per il nostro Paese – così come per il futuro delle relazioni intraeuropee – sembrano piuttosto annidarsi nella maggiore discrezionalità e nel crescente potere politico che la Commissione Ue trarrebbe dall’attuale riforma. La proposta comporta un sostanziale rafforzamento del vincolo esterno sulle politiche economiche dell’Italia per i prossimi anni. Un simile obiettivo può essere condivisibile. Persino desiderabile, per alcuni. Tuttavia, una scelta in tale direzione, se non pienamente ponderata, avrebbe come risultato ultimo quello di un incremento delle tensioni antieuropee, di cui non si sente onestamente il bisogno.*



Il debito pubblico italiano va senza dubbio ridotto e il divario rispetto ai nostri partner europei in termini di competitività e sviluppo va quanto prima ridimensionato. Ciò, tuttavia, non può avvenire attraverso un ulteriore e sostanziale rafforzamento del “vincolo esterno” sulle politiche economiche nazionali come accadrebbe nel caso in cui la proposta di riforma del Patto di Stabilità e Crescita, presentata dalla Commissione europea, venisse approvata così com’è<sup>1</sup>. Molte delle analisi, in queste ore, si concentrano sulle (consuete) istanze rigoriste tedesche, ma i rischi principali per il nostro Paese – così come per il futuro delle relazioni intraeuropee – sembrano piuttosto annidarsi nella maggiore discrezionalità e nel crescente potere politico che la Commissione Ue trarrebbe dall’attuale riforma.

Iniziamo dunque dall’atteggiamento critico di Berlino. La proposta della Commissione prevede che i singoli governi presentino piani quadriennali di riduzione del debito da concordare con Bruxelles. L’obiettivo è quello di eliminare il vecchio schema basato su procedure multilaterali per far spazio a negoziati bilaterali: un approccio che non è piaciuto alla Germania. Il Ministro delle Finanze tedesco, Christian Lindner, aveva chiesto ripetutamente di mantenere criteri quantitativi uguali per tutti in modo da ridurre il potere discrezionale della Commissione in sede di negoziato. Nella proposta definitiva dell’esecutivo comunitario, il rapporto debito/Pil a fine periodo deve essere inferiore al livello iniziale e quello disavanzo/Pil deve scendere di mezzo punto percentuale l’anno se superiore al 3 per cento. Quest’ultima prescrizione, che peraltro rischia di rivelarsi pro-ciclica, cioè il contrario dell’obiettivo di Bruxelles, è stata interpretata in modo corretto come un’accoglienza soltanto parziale delle istanze tedesche. Ciò non equivale necessariamente a una “buona notizia” per l’Italia o i Paesi maggiormente indebitati. Per spiegare perché, tentiamo di seguito di formulare alcune domande – il più possibile esplicite - in merito a diversi aspetti critici della riforma.

### **Chi pagherà il “costo politico” del tetto pluriennale alla spesa pubblica?**

Nella proposta della Commissione, per esempio, lo strumento chiave per raggiungere l’obiettivo di riduzione del debito è la definizione di un tetto pluriennale alla spesa pubblica primaria (ossia al netto degli interessi sul debito) escluse le uscite legate alla disoccupazione e le entrate discrezionali. Tale indicatore sostituisce l’uso del disavanzo strutturale, il cui calcolo richiede il ricorso a stime, in particolare rispetto alla posizione ciclica (output gap) di una determinata economia, che non sono osservabili. Pure questa novità pone diversi problemi.

Innanzitutto, richiede anch’essa il ricorso a variabili non misurabili, come la crescita potenziale dell’economia, per stabilire il riferimento al tetto alla spesa pubblica. Un riferimento alla ricchezza nominale, invece di quella potenziale, produrrebbe infatti effetti prociclici indesiderati, poiché in caso di calo imprevisto del Pil, il rispetto del tetto richiederebbe un analogo calo della spesa. In secondo luogo, non tutti i Paesi hanno un sistema efficiente di ammortizzatori sociali. Tra questi vi è l’Italia. Vengono, peraltro, esclusi altri tipi di sostegni, ad esempio quelli alle imprese per far fronte ad una eventuale recessione, oppure misure specifiche (anche temporanee) a supporto di alcune categorie di cittadini in difficoltà.

<sup>1</sup> In questa sede si rielaborano e aggiornano alcune delle tesi già espresse in articoli usciti sulla stampa; vedi Veronica De Romanis, “Cosa non va nel nuovo Patto di stabilità europeo. Spunti per una posizione italiana”, Il Foglio, 10 marzo 2023; Veronica De Romanis, “Perché il Governo deve votare no”, La Stampa, 27 aprile 2023.



A conti fatti, lo strumento del tetto alla spesa pubblica appare eccessivamente semplicistico e, in alcuni casi, persino brutale. Il costo politico di questo vincolo verrebbe pagato non solo dal governo in carica ma anche dalla stessa Commissione. Non bisogna sottostimare il rischio che, in caso di congiuntura economica sfavorevole, l'esecutivo a cui non sarà consentito di adottare misure di stabilizzazione anti-cicliche decida di scaricare la responsabilità sulle istituzioni europee, o magari sulle nuove regole "stupide" che avrà - tuttavia - contribuito a definire.

### **Quanto sono "democraticamente legittimi" i nuovi vincoli pluriennali?**

La proposta della Commissione prevede che i Paesi con debito elevato presentino dei programmi di aggiustamento di quattro anni, allungabili a sette se vincolati a riforme strutturali. Tali piani devono rimanere immutati nel tempo. Una simile rigidità presenta diverse problematiche. Innanzitutto, le condizioni economiche e finanziarie variano nel tempo, rendendo spesso obsolete le previsioni in base alle quali è stato definito il percorso di aggiustamento iniziale. Non tener conto, per un periodo lungo e pieno di incertezze, dell'evoluzione dello scenario macroeconomico appare irragionevole. Significa negare qualsiasi ruolo di stabilizzazione alla politica di bilancio, che viene assoggettata all'unico obiettivo di riduzione del debito.

L'altro problema riguarda la legittimità democratica. Le politiche di bilancio sono una competenza nazionale. Ciò non esclude - ovviamente - l'applicazione di regole volte ad evitare che le scelte di alcuni abbiano ripercussioni negative sugli altri e sulla stabilità finanziaria dell'intera area. Tali regole, però, devono essere chiare e trasparenti. Il rischio è quello di alimentare l'incomprensione e il rigetto da parte dei cittadini, e di chi li rappresenta, nei confronti delle istituzioni europee.

In sintesi, sebbene un processo credibile di riduzione del debito non possa che essere basato su un piano condiviso di medio termine, impedire qualsiasi cambiamento nel corso del tempo appare del tutto irrealistico, sia dal punto di vista economico che da quello politico.

### **Politiche di bilancio e non solo: fin dove si estenderanno i poteri della Commissione Ue?**

Tornando alla traiettoria tecnica stabilita da Bruxelles, essa deve assicurare che il rapporto debito/Pil alla fine dei quattro anni scenda in modo "plausibile". E qui veniamo a un'altra criticità. Che cosa significhi "plausibile" in termini di tagli alla spesa verrà deciso dalla Commissione caso per caso. I governi non potranno, pertanto, conoscere *ex-ante* la velocità dell'aggiustamento richiesto, una mancanza di trasparenza che non faciliterà né la definizione del Piano né la comunicazione dal punto di vista politico. Vi è un aspetto ulteriore che resta ambiguo. È quello relativo al grado di rischio. Nella sua ultima e definitiva proposta, la Commissione fa riferimento ai Paesi che presentano rischi "sostanziali" sul fronte della sostenibilità del debito pubblico, senza specificare quali siano tra coloro che superano il 60 per cento. Per loro è previsto che, in caso di non rispetto del Piano, la procedura di disavanzo eccessiva scatti in maniera automatica. Tra questi vi sarebbe senza dubbio l'Italia.

Un ulteriore aspetto problematico è quello relativo alle riforme e agli investimenti. Oltre all'entità dei tagli annuali di spesa, Bruxelles chiede che chi presenta squilibri macroeconomici



eccessivi (ad esempio, tassi di disoccupazione troppo elevati o dinamiche della produttività modeste) li corregga. Non a caso il Piano elaborato dai singoli Stati si chiamerà “piano fiscale/strutturale”. Esso deve includere azioni mirate di politica economica (leggi riforme) e investimenti. La logica è quella di replicare lo schema del Next Generation EU (Ngeu). L’analogia è, però, errata. Il Ngeu utilizza debito europeo mentre le regole di bilancio limitano quello nazionale. Inoltre, ripetendo il modello Ngeu, la Commissione acquisisce il potere di esaminare le riforme di un determinato Paese. Si tratta di un potere di valenza politica, a meno che si ritenga che le riforme siano generalmente di natura tecnica. Vale la pena ricordare che, attualmente, solo l’Italia, la Grecia e Cipro hanno squilibri macroeconomici significativi, e dunque i nuovi poteri della Commissione si applicherebbero unicamente nei confronti delle politiche strutturali di questi ultimi. Peraltro, il nuovo schema prevede che in caso di non correzione dei sudditi squilibri, venga aperta la procedura di disavanzo eccessivi. In questo modo, i vincoli del Patto di Stabilità verrebbero estesi a tutte le politiche economiche, in particolare di quelle dei Paesi ad alto debito.

### **Conclusioni**

Si è detto da più parti, inclusa la stessa Commissione, che la scarsa “ownership” (o “titolarità”) delle politiche di bilancio da parte Paesi membri è uno dei motivi principali per riformare, dopo un quarto di secolo dalla sua introduzione, il Patto di Stabilità e Crescita. In realtà, ciò riguarda più il modo in cui le procedure sono state applicate che le procedure stesse. Peraltro, la riforma riduce - e non aumenta - i margini di “ownership”, almeno per i Paesi ad alto debito, visto che essi devono allineare le loro politiche di bilancio alle referenze fornite dalla Commissione stessa.

Si prenda il caso dell’Italia, che qualcuno definisce “l’elefante nella stanza”. I nostri partner europei sono preoccupati dell’incapacità dei governi che si sono succeduti negli ultimi anni nel ridurre il debito pubblico, anche nelle fasi di crescita economica. Ignorare questo aspetto nel dibattito italiano significa non voler affrontare la questione in modo oggettivo.

In un simile contesto, la soluzione delineata dalla Commissione europea è duplice. Da un lato riduce i vincoli sui Paesi a basso debito e - potenzialmente - a quelli che hanno dimostrato in passato di poterlo far calare rapidamente. Dall’altro lato, aumenta quelli sui Paesi ad alto debito e con squilibri macroeconomici. Ossia l’Italia. Non c’è, pertanto, da sorprendersi se la proposta raccolga un ampio consenso tra gli altri Paesi. Sorprende, invece, la tesi secondo cui la nuova proposta darebbe maggiori margini di flessibilità alla politica di bilancio del nostro Paese. Una tesi che non trova alcun riscontro da una attenta lettura del documento. La proposta della Commissione europea, anche se venisse emendata in diverse parti tecniche, comporta un sostanziale rafforzamento del vincolo esterno sulle politiche economiche dell’Italia - e solo dell’Italia -, per i prossimi anni. Un simile obiettivo può essere condivisibile. Persino desiderabile, per alcuni. Tuttavia, una scelta in tale direzione deve essere compiuta in piena consapevolezza e con una seria ponderazione delle conseguenze economiche e politiche. Altrimenti il risultato ultimo sarebbe quello di un incremento delle tensioni antieuropee, di cui non si sente onestamente il bisogno.