

Più discrezionalità e incentivi. Patto di Stabilità modello Pnrr

(Corriere della Sera 24 gennaio 2023)

Francesco Giavazzi, Veronica Guerrieri, Guido Lorenzoni e Leonardo D'Amico

In novembre la Commissione europea ha proposto una riforma delle regole di bilancio dell'UE, il cosiddetto "Patto di stabilità", che era stato sospeso due anni fa, all'inizio della pandemia. La proposta è ambiziosa e rappresenta quasi una rivoluzione rispetto al passato. Abbandona la giungla di regole numeriche che si erano stratificate negli anni diventando sempre meno comprensibili e applicabili, e cerca di superare una situazione in cui gli Stati membri erano sempre alla ricerca di nuovi margini di bilancio, mentre la Commissione era impegnata a difendere le regole.

La nuova proposta si ispira alle regole del PNRR e cerca di far sì che i singoli paesi si assumano più direttamente la responsabilità della propria stabilità fiscale.

Uno degli aspetti più innovativi della proposta è l'enfasi sulle riforme e sugli investimenti pubblici. Il piano prevede che la Commissione negozi con ciascun paese un percorso quadriennale di riduzione della spesa pubblica con l'obiettivo di abbassare il debito pubblico, in rapporto al PIL. Riforme e investimenti che stimolino la crescita sono favoriti consentendo periodi di aggiustamento che possono estendersi fino a sette anni.

Ci sono varie ragioni per cui questa proposta rappresenta una novità positiva. Un orizzonte di medio periodo (quattro o più anni) permette di guardare al di là della congiuntura evitando manovre procicliche. Ad esempio, durante una recessione la riduzione del debito può essere ritardata: basta che il paese si mantenga su un percorso di riduzione nel medio periodo. Inoltre, negoziare piani specifici che tengano conto delle condizioni di ciascun paese, consente di adattare la politica di bilancio alle singole circostanze: non solo tenendo conto del ciclo economico, ma anche delle riforme, alcune delle quali possono richiedere, per essere attuate, investimenti o spese specifiche. Questi importanti cambiamenti sono in linea con molte proposte circolate nei mesi scorsi, come quella del Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche (European fiscal board) e una nostra proposta, scritta lo scorso anno insieme all'economista francese Charles-Henri Weymuller.

Nell'avanzare la sua proposta la Commissione è stata chiaramente influenzata dall'esperienza del PNRR, che si è rivelato un esempio positivo di cooperazione fra stati membri e Commissione. Tuttavia, nell'applicare al Patto di stabilità le regole del PNRR si corrono due rischi. In primo luogo, è possibile che la maggiore discrezionalità della Commissione nel concedere tempi di rientro più lenti possa essere vista non come un modo per disegnare aggiustamenti di bilancio più credibili, ma come un'imposizione da parte di un organo tecnico non eletto. E quindi che possa dar luogo a scontri fra Bruxelles e i governi nazionali. Questi potrebbero fare pressione sulla Commissione perché sfrutti in modo più esteso gli spazi discrezionali offerti dalle nuove regole, così mettendola in una posizione difficile, esponendola ad attacchi politici che potrebbero indebolire il processo di integrazione europea.

Un modo per evitare questo rischio potrebbe essere di dare più spazio alle cosiddette istituzioni fiscali indipendenti, che sono organi pubblici incaricati di svolgere analisi e verifiche sulle previsioni economiche del governo (in Italia, l'Ufficio parlamentare di bilancio). In questo modo la valutazione tecnica dei piani rimarrebbe nei confini nazionali. Si potrebbe anche dare un ruolo più importante al Parlamento europeo, che è eletto dai cittadini, nel processo di approvazione del bilancio.

La seconda difficoltà riguarda gli incentivi dei governi nazionali a mantener fede agli impegni presi. Nel passato le sanzioni che avrebbero dovuto essere applicate nei casi di violazione degli impegni non hanno quasi mai funzionato.

Il PNRR suggerisce un modello alternativo, basato sulla minaccia di sospendere i pagamenti legati ai piani qualora non vengano rispettati gli impegni presi. Questa forma di sanzione può essere facilmente integrata nel sistema di regole proposto dalla Commissione che menziona esplicitamente questa possibilità. Se si andasse in questa direzione, la proposta della Commissione potrebbe offrire una combinazione ottimale: da una parte più flessibilità e discrezione nella definizione dei percorsi di aggiustamento, e dall'altra maggiore credibilità negli impegni presi. Perché questa combinazione funzioni però è necessario andare oltre il PNRR, che è un programma temporaneo, e spingere verso forme più permanenti di spesa centralizzata. Altrimenti, il meccanismo sanzionatorio perderebbe la sua forza nel tempo. Le nuove regole sono un passo in avanti, ma evidenziano la necessità di rafforzare il progetto europeo di unione politica e fiscale.