

Audizione del **prof. Giuseppe Pisauro** nell'ambito dell'indagine conoscitiva di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio in relazione alla riforma della governance economica europea

Commissioni congiunte 5a del Senato della Repubblica (Programmazione economica, bilancio) e V della Camera dei deputati (Bilancio, tesoro e programmazione)

21 maggio 2024

MEMORIA SCRITTA

1. *Il framework fiscale della UE*

In un'unione monetaria come quella europea in cui il bilancio comunitario gestito centralmente è di dimensioni molto piccole, l'orientamento della politica fiscale deve essere realizzato attraverso il coordinamento delle politiche nazionali. In sintonia con il clima culturale prevalente tra la fine degli anni '80 e gli anni '90, il Trattato e il Patto di stabilità e crescita (PSC) hanno assunto come obiettivo principale del coordinamento della politica fiscale la stabilizzazione finanziaria o, in altre parole, il controllo del debito pubblico. Obiettivo che è stato perseguito disegnando un sistema di regole fiscali che si sono via via irrigidite. In una prima fase, fino alla Grande recessione del 2008-2009 e alla crisi dei debiti sovrani del 2011, il sistema era solo abbozzato. Di fatto si limitava alla prescrizione di una soglia massima per il disavanzo (il 3% in rapporto al PIL) e a un obiettivo di lungo periodo il debito (il 60% del PIL) verso cui tendere «a un ritmo soddisfacente».

Il salto di qualità nella direzione di un irrigidimento delle regole di bilancio si ha dopo la crisi dei debiti sovrani (un evento esclusivamente europeo) quando si chiude un processo di riforma con l'approvazione nel 2012 del *Fiscal compact* e l'introduzione negli ordinamenti dei singoli Paesi di regole di rango costituzionale che richiedono il pareggio di bilancio, sulla scorta della riforma costituzionale tedesca del 2009 che aveva abbandonato la *golden rule* (la possibilità di finanziare gli investimenti con l'emissione di debito) e introdotto il cosiddetto «freno al debito». Va notato come, così facendo, la Ue nel periodo dopo la Grande recessione si sia mossa in controtendenza rispetto all'evoluzione del dibattito e alle scelte di politica economica di altre aree (in particolare gli Stati Uniti). La crisi finanziaria e la fase seguente avevano portato altrove a una riconsiderazione del ruolo della politica fiscale e a una rivalutazione delle politiche keynesiane specie in un contesto in cui crisi finanziaria e recessione spingono i tassi di interesse allo *zero lower bound*, rendendo inefficace la politica monetaria convenzionale. In quelle condizioni anche l'obiettivo di stabilizzazione del debito pubblico non sarebbe più perseguibile con politiche fiscali restrittive che, anzi, sarebbero controproducenti.

Tornando al *Fiscal compact*, esso in sintesi definisce una serie di regole numeriche rigide da rispettare anno per anno che danno contenuto operativo a quelle che erano di fatto indicazioni qualitative. Così, il «ritmo soddisfacente» della discesa del rapporto tra debito e Pil viene specificato come «ogni anno un ventesimo della differenza tra il valore effettivo del rapporto e l'obiettivo del 60%». Viene poi creato un «braccio preventivo» del PSC per monitorare su base annuale le politiche di bilancio degli Stati membri, il cui cardine è l'obiettivo di medio termine (OMT), che coincide approssimativamente con il pareggio di bilancio. L'OMT è la traduzione operativa del principio – presente nel trattato - per cui occorre realizzare avanzi di bilancio quando la congiuntura è favorevole per avere un *margin di sicurezza* che eviti di ritrovarsi con un disavanzo eccessivo (superiore al 3% del Pil) nelle fasi negative del ciclo.

L'OMT è formulato in termini strutturali: è un saldo di bilancio corretto per il ciclo, una stima del livello del disavanzo che si avrebbe in condizioni cicliche «normali» se il prodotto nazionale fosse al suo livello potenziale. Chi non si trova già sul suo OMT (per l'Italia un surplus dello 0,25%) deve seguire un percorso di avvicinamento riducendo, di regola, dello 0,5% l'anno il disavanzo strutturale. Il ruolo centrale affidato alle **variabili strutturali** è giustificato dal desiderio di evitare che le regole producano effetti pro-ciclici, imponendo riduzioni del disavanzo anche quando la congiuntura è negativa e richiederebbe una politica fiscale espansiva (e viceversa). Il problema è che i metodi di correzione degli effetti del ciclo sulle grandezze di bilancio richiedono di stimare variabili non osservabili (il prodotto potenziale e l'*output gap*, la differenza tra prodotto effettivo e prodotto potenziale) e per far questo si devono usare metodi econometrici che danno risultati molto incerti, per la sensibilità alle ipotesi adottate, e soggetti nel tempo – man a mano che si aggiornano i dati osservati – a revisioni profonde. In realtà, i metodi utilizzati **contengono essi stessi un elemento pro-ciclico**. La variabile chiave, il prodotto potenziale, somiglia molto a una media mobile, per quanto sofisticata, dei dati effettivi del prodotto. In altre parole, una recessione o una prolungata fase di debolezza si traducono di per sé in una diminuzione della stima del prodotto potenziale. Ciò può portare a risultati paradossali, come la stima di un valore del 20% per il tasso di disoccupazione strutturale della Spagna nel 2013. L'aspetto discutibile non è tanto nell'utilizzare particolari metodologie econometriche per trarre indicazioni quanto nell'attribuire a indicatori non sufficientemente solidi un valore giuridico cogente nella definizione della regola fiscale. Quando si parla di regole complesse e poco trasparenti è a questo che ci si riferisce.

Regole basate su indicatori di dubbio valore difficilmente sono accettabili per chi deve applicarle. E infatti nella gestione pratica del sistema hanno giocato un ruolo importante valutazioni qualitative (quali quella dei «fattori rilevanti» per giudicare il rispetto della regola sul debito) e elementi aggiuntivi suggeriti dagli eventi. Negli anni si introducono così clausole di flessibilità che consentono di ridurre di qualche

decimo di punto lo sforzo fiscale richiesto con motivazioni varie: dalle riforme strutturali agli investimenti, dagli immigrati alle calamità naturali. Esse aggiungono complessità e riducono ulteriormente la trasparenza.

2. La proposta di riforma della Commissione europea

Nella seconda metà degli anni 2010, la percezione generale è che il sistema vada riformato. A fine 2017 la Commissione pubblica una proposta di Direttiva che abbozza una riforma. Nel 2020 le conseguenze economiche della pandemia impongono la sospensione fino a tutto il 2023 delle regole. E soprattutto portano a un cambiamento fondamentale di approccio nel 2021 con il varo del programma *Next Generation EU*, che ratifica la necessità dell'intervento del bilancio pubblico (e del debito) per realizzare grandi trasformazioni strutturali come la transizione energetica e digitale.

Nel novembre 2022, dopo una fase di dibattito e consultazione pubblica, la Commissione presenta una proposta di revisione del Patto che introduce modifiche radicali. Sul debito si ritorna all'impostazione originaria del Trattato, per cui se si è oltre la soglia del 60% occorre che il debito diminuisca a «un ritmo soddisfacente», senza fissarne a priori la misura. Viene riconosciuto esplicitamente – solo pochi anni prima sarebbe stato impensabile – che l'applicazione della regola di un ventesimo l'anno può essere controproducente per i paesi con debito elevato. Sembra l'abbandono del paradigma fino ad allora prevalente.

Nella proposta, il percorso di riduzione del debito dovrebbe basarsi su piani a quattro anni specifici ai singoli Paesi che, oltre a disegnare una proiezione programmatica del bilancio pubblico, dovrebbero integrare obiettivi di riforme e di investimenti, da cui l'etichetta di *national medium-term fiscal structural plans*. Si ripropone così la filosofia di *Next Generation EU*. L'enfasi sugli investimenti, tuttavia, non comporta l'adozione di una *golden rule*, ma si traduce in una sorta di clausola di flessibilità: un programma concordato (approvato da Commissione e Consiglio) di investimenti e riforme comporterebbe l'estensione dell'orizzonte temporale da quattro a sette anni e quindi un ritmo più lento di riduzione del debito. Un **obiettivo essenziale della proposta** è rafforzare la titolarità nazionale: non più quindi regole calate dall'esterno ma condivisione di un impegno politico del singolo Stato nei confronti dei partner. Il più ampio margine di manovra garantito agli Stati ha come contraltare una maggiore rigidità nella fase di applicazione: i piani dovranno essere rispettati lungo tutto il loro orizzonte e non potranno essere modificati se non a fronte di shock particolarmente rilevanti.

Un **secondo obiettivo** riguarda semplicità e trasparenza delle regole. La questione riguarda gli strumenti operativi usati per verificare il rispetto del piano. Un risultato di bilancio diverso da quello fissato

nel piano può dipendere semplicemente dall'andamento dell'economia. Il controllo della realizzazione del piano si deve quindi basare su un indicatore che non dipende dal ciclo. Nel sistema vigente, come si è visto, l'indicatore utilizzato è il saldo strutturale, una misura del disavanzo corretta sulla base di variabili non osservabili e soggette a revisioni infinite. La proposta della Commissione abbandona questo armamentario tecnico e affida la verifica a una «**regola della spesa**», basata su un indicatore del disavanzo depurato dagli effetti del ciclo ma calcolabile con variabili osservate. Partendo dall'approssimazione che assume che il complesso delle entrate dipenda dal ciclo, il nuovo indicatore è definito come la spesa al netto non solo delle voci che risentono del ciclo (interessi e prestazioni di disoccupazione) ma anche delle misure discrezionali sulle entrate. In altre parole, nuove misure che aumentino voci di spesa sono ammesse ma devono essere compensate da nuove misure sulle entrate (e viceversa per tagli di imposte). La «regola della spesa» è, insomma, **una regola sulle voci non cicliche di entrata e di spesa del bilancio**.

Un paio di questioni tecniche sul nuovo indicatore andrebbero comunque considerate. La prima riguarda la scelta di depurare la spesa per prestazioni di disoccupazione della sola componente ciclica che dovrà essere stimata, di nuovo, sulla base di una stima del «tasso di disoccupazione naturale», una variabile non osservata già utilizzata per stimare il prodotto potenziale. Sarebbe stato preferibile semplicemente non considerare la spesa per i sussidi di disoccupazione nell'indicatore. Una seconda questione riguarda il trattamento dell'**inflazione**, alla luce del fatto che l'indicatore considera la spesa nominale. Errori di previsione, ad esempio una sottovalutazione, dell'inflazione inciderebbero sull'indicatore solo per l'aumento della spesa che ne deriverebbe mentre l'effetto sulle entrate, anch'esso di segno positivo, non sarebbe considerato. L'indicatore non sarebbe, in questo caso, una buona approssimazione del saldo primario depurato delle componenti cicliche.

Un elemento cruciale della proposta è, naturalmente la definizione del ritmo *soddisfacente* di riduzione del rapporto tra debito e PIL. Alla fine dell'orizzonte del piano (quattro anni o sette anni), la proiezione decennale a politiche invariate del debito dovrebbe collocarsi *plausibilmente* su un sentiero di diminuzione. Il riferimento al medio termine invece che al solo bilancio annuale è sicuramente opportuno. Sarebbe però meglio non esagerare ed essere consapevoli della grande incertezza di cui soffrono proiezioni ultra-decennali. Tanto più che la valutazione della plausibilità dei percorsi di riduzione del debito verrà effettuata sulla base di uno strumento, l'analisi di sostenibilità del debito (DSA, *debt sustainability analysis*), non particolarmente solido analiticamente, soprattutto per la forte sensibilità alle ipotesi di partenza, inclusa di nuovo una stima del prodotto potenziale. Il rischio è che, dopo le variabili strutturali, la Dsa possa rappresentare un'altra «scatola nera» nelle regole fiscali. C'è, indubbiamente, un eccesso di tecnicismo velleitario, peraltro non necessario in quanto si sarebbe potuto limitarsi a garantire la

diminuzione del debito lungo l'orizzonte quadriennale del piano, orizzonte che coincide con quello degli attuali programmi di stabilità (in Italia il Def, Documento di economia e finanza) e che richiede solo una previsione macroeconomica di medio termine. L'effetto sulla titolarità nazionale viene così a dipendere dal peso che la traiettoria tecnica proposta dalla Commissione in base alla DSA avrà nella trattativa con i singoli Paesi sul piano. Un peso eccessivo rischierebbe, di nuovo, di dare valore prescrittivo ai risultati di analisi condotte con metodologie poco robuste.

3. La riforma approvata dal Consiglio e dal Parlamento europeo

La proposta della Commissione di novembre 2022 che abbiamo illustrato è stata poi modificata ad aprile 2023 da una proposta di regolamento e, infine da una proposta di direttiva approvata dal Consiglio Ecofin il 20 dicembre 2023 (sulla quale, con modifiche marginali, si è registrato a fine febbraio 2024 l'accordo del Parlamento europeo con la successiva approvazione finale in aprile). Nel progetto approvato restano i piani a medio termine e la regola sulla spesa primaria netta ma vengono reintrodotte una serie di regole numeriche che di fatto riportano alla logica del sistema precedente, realizzando un ibrido sul cui funzionamento è lecito nutrire dubbi. Al disegno generale della proposta originaria della Commissione si sovrappongono due «salvaguardie» che devono essere rispettate dai piani a medio termine. La prima è la «salvaguardia della sostenibilità del debito». Per i paesi con debito superiore al 90% del Pil (Belgio, Francia, Grecia, Italia, Portogallo e Spagna) l'ammontare medio annuo di riduzione dovrà essere almeno dell'1%. Per quelli con debito superiore al 60% ma inferiore al 90% (sette paesi tra i quali la Germania) la diminuzione minima annua si dimezza allo 0,5% del Pil. Dal punto di vista di chi ha proposto questa salvaguardia, è bene non fidarsi troppo dell'interazione paesi-Commissione e imporre comunque una regola minima. È un ritorno al vecchio sistema, sebbene attenuato. Per dare un'idea, la regola attuale sul debito per l'Italia (mai applicata) richiederebbe una riduzione del rapporto di circa quattro punti di Pil l'anno. La seconda è la «salvaguardia di resilienza del disavanzo»: il saldo primario strutturale (il disavanzo al netto degli interessi corretto per il ciclo sulla base dell'*output gap*) dovrà migliorare dello 0,4% l'anno, ridotto allo 0,25% se l'orizzonte del piano è esteso a 7 anni. Questo sforzo dovrà continuare, eventualmente nei piani successivi, finché il rapporto tra disavanzo e Pil (sempre in termini strutturali) non raggiunga l'1,5%. Anche in questo caso c'è la riemersione delle vecchie regole, in forma più blanda. Il disavanzo strutturale dell'1,5% è la nuova versione del vecchio OMT, il saldo di bilancio in termini strutturali che avrebbe messo al riparo da disavanzi eccessivi (ovvero superiori al 3% nelle fasi negative del ciclo). Per l'Italia l'OMT era un *avanzo* strutturale dello 0,25%.

Dal punto di vista pratico è difficile prevedere come funzionerà il nuovo sistema. Dipenderà dalla forza, in termini di intensità del percorso di aggiustamento della finanza pubblica, delle prescrizioni della DSA relativamente a quanto richiesto dalle clausole di salvaguardia. Potrebbe anche accadere di ritrovarsi in una situazione in cui tutta la costruzione dei piani a medio termine diventa superflua. Peraltro nel testo finale sembra vi sia consapevolezza di questi limiti: si prevede la formazione di un gruppo di lavoro per raffinare la metodologia (sul modello dell'*output gap working group* dove Commissione e Stati membri interagivano su questioni metodologiche della stima di quell'indicatore) e si consente ai paesi di discostarsi dalla Commissione riguardo alle ipotesi sul prodotto potenziale. Restano comunque i dubbi espressi in precedenza sul grado di affidamento che si può fare su questo strumento di analisi.

Il nuovo sistema si applicherà a paesi come Francia e Italia solo quando usciranno, presumibilmente nel giro di tre o quattro anni, dalla procedura per disavanzo eccessivo alla quale saranno sottoposti dal 2025 per violazione della regola del 3%. L'aggiustamento annuo previsto dalla procedura non è cambiato: un miglioramento del disavanzo strutturale dello 0,5% l'anno. Tuttavia, la novità è un periodo transitorio 2025-27 nel quale lo sforzo annuo richiesto sarà minore (non si sa di quanto) per tener conto dell'effetto dell'aumento dei tassi di interesse sulla spesa per il servizio del debito.

4. Valutazione: tra regole e discrezionalità politica

Tirando le conclusioni, alla fine ci ritroviamo con un sistema che non corregge i difetti di quello vecchio, incluso quello della potenziale pro-ciclicità delle regole. Le modifiche introdotte da Ecofin al progetto iniziale della Commissione sono indicative di uno scontro tra due visioni dello spazio che la discrezionalità politica può avere nel disegno della politica fiscale. L'ideale della visione nordica è una politica fiscale condotta da un pilota automatico (regole e nessuna discrezionalità), visione appropriata se l'unico obiettivo è la sostenibilità del debito. La proposta della Commissione sembrava voler superare questo paradigma. L'esito finale è che tutti i paesi nei prossimi anni dovranno muoversi verso un disavanzo strutturale dell'1,5%. e un debito al 60% del PIL, quando a fine 2022 il rapporto era al 92,5%, per il complesso dell'euro zona. Ciò a prescindere da fondamentali macroeconomici come avanzi della bilancia dei pagamenti (indicativi di eccesso di risparmio e quindi di carenza di domanda aggregata) e senza assumere «il compito di stabilire un orientamento della politica fiscale a livello comunitario» che il Rapporto Delors (1989) affidava al coordinamento delle politiche fiscali nazionali. Non si capisce come sarà così possibile soddisfare le esigenze dello sviluppo sostenibile, ricordate più volte nei documenti approvati: transizione verde e digitale, resilienza sociale e riduzione della povertà, difesa, per non parlare

dell'invecchiamento della popolazione. Progetti di lungo periodo, con ricadute sulle generazioni future, per i quali il ricorso anche al finanziamento con debito sarebbe del tutto giustificato.

La risposta ovvia sarebbe: affidando buona parte di questi compiti a un bilancio comunitario potenziato. Ma ciò, dato l'obbligo di pareggio del bilancio comunitario, ha come presupposto l'ampliamento delle risorse proprie della Ue, un processo iniziato nel 2021 e che dovrebbe concludersi nel 2026. Approcci più ambiziosi che prevederebbero la riproposizione dello schema *Next Generation* per finanziare a livello comunitario, con l'emissione di debito europeo, le transizioni energetica e digitale non sembrano essere all'ordine del giorno. Nel frattempo, si procederà in ordine sparso con politiche nazionali, una dimensione che non sembra all'altezza delle sfide che si vorrebbero affrontare.

5. Implicazioni per l'Italia

Come si colloca l'Italia in questo quadro? Guardando all'esperienza passata emerge un quadro complesso. Da un lato, l'Italia è l'unico paese (insieme alla Germania) ad aver mantenuto in tutto il periodo successivo alla crisi finanziaria del 2008-2009 e fino alla pandemia un saldo primario positivo. In particolare, dato lo scarso spazio fiscale a disposizione è tra i principali paesi europei l'unico che non ha potuto mettere in campo una politica fiscale espansiva negli anni della Grande recessione. Si può argomentare che ciò abbia contribuito a far sì che all'avvento della pandemia l'Italia fosse ancora l'unico paese a non aver recuperato interamente i livelli di attività economia precedenti alla crisi finanziaria. Certamente a ciò hanno comunque contribuito le debolezze strutturali irrisolte dell'economia italiana, l'unica che nel periodo dei tassi di interessi vicini a zero mostrava tassi di crescita inferiori al costo del servizio del debito.

D'altro canto, la gestione della finanza pubblica è stata caratterizzata da una visione di breve (se non brevissimo) periodo. Per almeno cinque anni (dal 2014 al 2019) il tema principale della politica di bilancio è stato rinviare di un anno l'aumento delle aliquote IVA introdotto per legge come «clausola di salvaguardia» nella programmazione di medio termine per garantire il rispetto delle regole fiscali, europee e nazionali. Infatti la politica di bilancio ha dovuto tener conto anche delle regole nazionali. Nel pieno della crisi dei debiti sovrani, il Parlamento approvò a larga maggioranza una riforma costituzionale introducendo l'obbligo del pareggio di bilancio, per cui il «ricorso all'indebitamento è consentito (...) previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, *al verificarsi di eventi eccezionali*». La riforma è operativa dal 2014 e da allora, nella quasi totalità dei casi, l'autorizzazione alle Camere è stata richiesta dal governo di turno due volte l'anno, in occasione della presentazione del Def in aprile e della Nota di aggiornamento in settembre.

Gli elementi della proposta della Commissione rimasti nella riforma approvata, in particolare l'enfasi su piani a medio termine vincolanti possono rappresentare uno stimolo importante per l'Italia. La possibilità di concordare programmi di bilancio realistici che tengano insieme le esigenze dello stimolo alla crescita e quelle della riduzione del debito. Uscendo così da una navigazione a vista che certamente non aiuta il perseguimento né del primo né del secondo obiettivo. Le modifiche decise da Ecofin a quella proposta rischiano di vanificare quella possibilità. Si può immaginare, forse con troppo pessimismo, che nei prossimi anni l'Italia cercherà di disegnare la propria politica per rispettare, anno per anno, i nuovi requisiti minimi su disavanzo e debito, probabilmente negoziando di volta in volta una deroga per qualche spazio di manovra aggiuntivo. Un ritorno, insomma, ai comportamenti del passato recente che non sarebbe auspicabile.

Inutile, forse, ricordare che spazio fiscale minimo e intonazione generale restrittiva della politica fiscale a livello comunitario renderanno molto difficile per l'Italia perseguire le due transizioni, energetica e digitale. L'unica possibile via di uscita nazionale è costruire capitale politico, dimostrando di prendere sul serio la questione del debito (che non è una conseguenza delle regole europee ma semplicemente del fatto che occorre ogni anno rifinanziare circa 400 miliardi di debito in un mondo in cui c'è libertà di movimento dei capitali) e impiegarlo per favorire la realizzazione di una capacità fiscale centrale a livello europeo.

Dal punto di vista delle **procedure di bilancio** la riforma ha alcune implicazioni. La prima riguarda la possibilità di derogare alla regola del «pareggio di bilancio» dell'art. 81 della Costituzione. Sarà più difficile farlo con la stessa disinvoltura mostrata finora. Il piano a medio termine ha caratteristiche di maggiore coerenza rispetto al vecchio percorso di avvicinamento all'OMT e una modifica del percorso giustificata dall'insorgere di eventi eccezionali è soggetta all'approvazione del Consiglio della UE. È presumibile che ciò renderà meno facile una definizione lasca di evento eccezionale e non dovrebbe essere sufficiente aver avviato un'interlocuzione con la Commissione per poter richiedere al Parlamento l'autorizzazione al ricorso a un maggiore indebitamento.

Dovrà poi cambiare il contenuto del DEF e della NADEF. Le proiezioni di finanza pubblica dovranno essere redatte secondo il criterio delle politiche invariate (non più della legislazione vigente). I documenti dovranno focalizzarsi sul confronto tra il percorso fissato dal piano a medio termine – che riguardo ai saldi costituirà per tutto il periodo coperto l'obiettivo programmatico – e le proiezioni aggiornate dei conti pubblici a politiche invariate. NADEF e legge di bilancio dovranno innanzi tutto, se emergessero scostamenti, riportare in linea le proiezioni tendenziali con gli obiettivi del piano a medio termine.

Potranno naturalmente modificare la composizione del bilancio mantenendo i saldi (e quindi senza impatto sull'indicatore operativo della spesa netta).

Riguardo alla finanza locale e regionale, non c'è necessità di modificare gli attuali vincoli su saldo contabile e indebitamento netto. Va ribadito infatti che la regola sulla spesa non è altro che una regola sul saldo primario. Estendere agli enti territoriali regole basate sulla spesa netta aumenterebbe solo la confusione. Infine una questione che si pone a prescindere dalla riforma delle regole ma che, tuttavia, la rende più evidente. In questa fase in cui si stanno affrontando le questioni del completamento del federalismo fiscale (con la sostituzione di trasferimenti con partecipazioni) e dell'autonomia differenziata (finanziata con partecipazioni) è cruciale non dimenticare che partecipazioni con aliquota fissa (sul modello di quelle che finanziano le Regioni a statuto speciale) non sono compatibili con la tenuta degli equilibri del bilancio pubblico. Le aliquote di partecipazione dovrebbero quindi variare ogni anno per garantire l'allineamento con i fabbisogni di spesa decisi in sede di programmazione di bilancio (sul modello attualmente seguito per il finanziamento nazionale della sanità).