

Come una riforma del Patto di Stabilità e Crescita può promuovere politiche fiscali sane

Reazione alla Comunicazione COM(2020) 55 sulla revisione della governance economica

Alessandro Gasparotti & Matthias Kullas



Il 5 febbraio 2020 la Commissione UE ha pubblicato una comunicazione sulla revisione del quadro di governance economica e, soprattutto, del Patto di Stabilità e Crescita (PSC). Le critiche all'attuale PSC sono state espresse da varie istituzioni a causa del mancato rispetto delle sue regole. Cep ne dà la seguente valutazione:

- ▶ Per tener conto di una serie di circostanze mutevoli, le regole del PSC sono diventate troppo complesse. Ci sono troppi obiettivi, un'ampia gamma di variabili non osservabili le cui stime sono soggette a errori e revisioni, e troppe clausole di salvaguardia che consentono di derogare alle regole.
- ▶ Di conseguenza, la valutazione della conformità al PSC è a volte imprevedibile e aperta alla discrezione. Gli Stati membri sfruttano tale complessità per contestare gli adeguamenti richiesti dalle regole. La Commissione si avvale del suo margine di discrezionalità per evitare contraccolpi politici.
- ▶ Un'unica regola di spesa potrebbe sostituire i numerosi obiettivi del PSC. Sarebbe più facile valutare il rispetto della regola e informare il pubblico.
- ▶ Il numero di clausole di salvaguardia dovrebbe essere ridotto ad una sola. Un organismo indipendente potrebbe valutare il rispetto e l'esistenza di circostanze che giustificano una deviazione senza essere soggetto a pressioni politiche.

Contenuto

1	Introduzione	3
2	Le regole del Patto di Stabilità e Crescita e le sue carenze	4
2.1	Attuali regole del Patto di Stabilità e Crescita.....	4
2.1.1	Il braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita	4
2.1.2	Il braccio correttivo del Patto di Stabilità e Crescita	5
2.2	Rispetto delle regole del Patto di Stabilità e Crescita	6
	Tab. 1: Conformità alle norme fiscali dell'UE: 1998-2018 (in % degli Stati Membri)	6
2.3	Carenze del Patto di Stabilità e Crescita.....	6
3	Comunicazione COM(2020) 55 sulla revisione della governance economica	8
4	Una migliore applicazione del PSC	9
5	Conclusione	11

1 Introduzione

All'interno dell'area euro, una politica monetaria unica che persegue la stabilità dei prezzi viene accompagnata da politiche economiche e fiscali decentrate sotto la responsabilità degli Stati Membri. Politiche fiscali sane sono di chiave importanza per la stabilità dell'eurozona. Esse assicurano che i Paesi Membri dell'area euro possano intraprendere un'azione politica quando necessario, ad esempio durante una crisi economica. Politiche fiscali incorrette adottate in uno o più Paesi dell'eurozona, al contrario, possono minacciare la stabilità dei prezzi, se la Banca Centrale Europea è costretta a finanziare tali deficit di bilancio.¹ Al fine di garantire politiche fiscali favorevoli nella zona euro, i suoi Stati membri hanno concordato regole comuni che definiscono i massimali di spesa pubblica e di debito pubblico. Poiché tutti gli Stati membri dell'UE - ad eccezione della Danimarca - sono tenuti ad aderire alla zona euro,² tali regole comuni si applicano a tutti gli Stati membri. Queste regole sono contenute nel Patto di Stabilità e Crescita (PSC). Oltre al PSC, gli Stati membri dell'UE hanno introdotto a livello comunitario un meccanismo per la sorveglianza degli squilibri macroeconomici,³ nonché uno strumento per il coordinamento delle politiche economiche nazionali e degli sforzi di riforma.⁴ Inoltre, gli Stati membri dell'UE hanno introdotto a livello nazionale, al di fuori del quadro del diritto comunitario, regole fiscali comuni.⁵ Questi strumenti, noti collettivamente come quadro di governance economica dell'UE,⁶ favoriscono il perseguimento di politiche fiscali sane. Lo fanno direttamente attraverso obiettivi di bilancio numerici o, indirettamente, raccomandando riforme che favoriscono la crescita per aumentare il gettito fiscale.

Come conseguenza della pandemia COVID-19, si prevede che il debito pubblico nella maggior parte degli Stati membri aumenterà notevolmente.⁷ Pertanto, è ancora più importante che il PSC - che è stato sospeso il 23 marzo 2020⁸ per dare agli Stati membri lo spazio fiscale necessario per contrastare gli effetti della crisi - sia effettivamente in grado di promuovere politiche fiscali sane quando tornerà in vigore. Ciò è tanto più importante in quanto alcuni Stati Membri registravano già livelli elevati di debito pubblico prima dell'inizio della crisi COVID-19.⁹

Il 5 febbraio 2020, la Commissione ha pubblicato una comunicazione che avvia un dibattito sulla revisione del quadro di governance economica dell'UE e, soprattutto, del PSC. La legislazione secondaria richiede una revisione ogni cinque anni.¹⁰ Inoltre, negli ultimi anni varie istituzioni e

¹ COM(2020) 55 sulla revisione della governance economica, P. 2.

² Art. 140 TFUE. La Danimarca è l'unico Stato membro che non è tenuto ad aderire alla zona euro: si veda il TFUE, Protocollo n. 16 su alcune disposizioni relative alla Danimarca.

³ La procedura di squilibrio macroeconomico; vedi per una panoramica: Commissione Europea (2016), "La procedura per gli squilibri macroeconomici. Motivazione, processo, applicazione: un compendio", Institutional Paper 39.

⁴ Il semestre europeo; vedi per un overview: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-semester/>.

⁵ Il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria, comunemente noto come patto fiscale; si veda https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_12_2.

⁶ Vedi per un overview: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eueconomic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/eus-economic-governanceexplained_en.

⁷ Commissione Europea (2020), "European Economic Forecast - Spring 2020".

⁸ Consiglio dell'UE (2020), "Dichiarazione dei ministri delle finanze dell'UE sul Patto di stabilità e crescita alla luce della crisi COVID-19", comunicato stampa 173/20.

⁹ Vedi Gasparotti A. (2019), "Affrontare il malessere italiano - modi per rilanciare la crescita economica e ridurre il debito pubblico", ceplnput 9 (2019).

¹⁰ Art. 13 Regolamento 1173/2011 sull'effettiva applicazione della sorveglianza di bilancio nell'area dell'euro; Art. 7 Regolamento 1174/2011 sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nell'area dell'euro; Art. 16 Regolamento 1175/modifica del regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della

accademici hanno espresso le loro critiche sul funzionamento del PSC, sottolineando l'importanza della riforma.¹¹ La sezione 2 descrive il funzionamento del PSC, sottolinea il mancato rispetto delle sue regole e spiega perché non funziona correttamente. La sezione 3 introdurrà poi la comunicazione sulla revisione del quadro di governance economica dell'UE e quelle che la Commissione ritiene essere le carenze del PSC. La sezione 4 esamina quali misure potrebbero essere introdotte per ovviare alle carenze del PSC, mentre la sezione 5 fornisce una conclusione.

2 Le regole del Patto di Stabilità e Crescita e le sue carenze

Per una migliore comprensione del PSC, le sue regole attuali sono prima di tutto riassunte (sezione 2.1). Poi viene valutato il rispetto di queste regole (paragrafo 2.2.). Infine, vengono presentate le principali carenze del PSC e le relative conseguenze (paragrafo 2.3).

2.1 Attuali regole del Patto di Stabilità e Crescita

Il PSC¹² è stato istituito nel 1997 per garantire il buon funzionamento dell'Unione Economica e Monetaria. È stato creato sulla base del Protocollo sulla Procedura per Deficit Eccessivo (PDE) stabilito nel Trattato di Maastricht.¹³ Il PSC è stato modificato nel corso degli anni - per adeguarsi alle nuove crisi e sfide - al fine di rafforzare sia la sorveglianza dell'UE sulle politiche fiscali nazionali che l'applicazione della legge per gli Stati membri dell'area euro. Le attuali regole fiscali del PSC includono un "braccio preventivo" (Sezione 2.1.1) e un "braccio correttivo" (sezione 2.1.2).¹⁴

2.1.1 Il braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita

Il braccio preventivo del PSC comprende le seguenti regole:

1. **Ogni Stato Membro deve avere un disavanzo di bilancio pubblico inferiore al 3% del PIL.**
2. **Ogni Stato Membro deve essere in linea con l'obiettivo a medio termine (OMT)** per la sua posizione di bilancio. Questo OMT è un saldo di bilancio in termini strutturali - cioè un saldo di

sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; articolo 16 del regolamento 1175/2011. 16 Regolamento n. 1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici; art. 16 Regolamento (CE) n. 1176/2011 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici; Art. 14 Regolamento n. 1177/2011 dell'8 novembre 2011 che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; articolo 14. 16 Regolamento 473/2013 sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati Membri della zona euro.

¹¹ Per un overview: Deutsche Bundesbank (2019), "Patto europeo di stabilità e crescita: opzioni di riforma individuali", relazione mensile aprile 2019, P.77-90; Banca centrale europea (2019), "Regole fiscali nell'area dell'euro e lezioni da altre unioni monetarie", bollettino economico della BCE, numero 3/2019, P. 63-84; Fondo monetario internazionale (2018), "Regole fiscali di seconda generazione: equilibrio tra semplicità, flessibilità e applicabilità", Note di discussione del personale n. 18/04.

¹² La sezione 2.1 si basa su: Parlamento Europeo - EGOV (2019), "Una panoramica del Patto di stabilità e crescita - settembre 2019". Per ulteriori dettagli: Commissione Europea (2019), "Vademecum sul Patto di Stabilità e Crescita - Edizione 2019".

¹³ TFUE, Protocollo n. 12 sulla procedura per deficit eccessivo.

¹⁴ Le principali fonti legali utilizzate nella Sezione 2.1. sono: Art. 121.126, e il Protocollo 12 del TFUE; il Regolamento 1175/2011 che modifica il Regolamento 1466/97: sul rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio e della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, il cosiddetto "braccio preventivo"; Regolamento 1177/2011 che modifica il Regolamento 1467/97: sull'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, il cosiddetto "braccio correttivo"; Regolamento 1173/2011: sull'effettiva applicazione della sorveglianza di bilancio nell'area dell'euro, che rafforza il ricorso a sanzioni per gli Stati membri dell'area dell'euro; Comunicazione COM(2015): sull'utilizzo ottimale della flessibilità nell'ambito delle regole esistenti del Patto di stabilità e crescita, che chiarisce come vengono interpretati gli scostamenti temporanei dalle regole.

bilancio nominale corretto per la componente ciclica, escludendo le misure una tantum o temporanee¹⁵– e deve soddisfare i seguenti criteri:

- dovrebbe essere vicino al pareggio o in attivo;
- deve fornire un margine di sicurezza per evitare che il deficit pubblico superi il 3% del PIL;
- deve garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche o un rapido progresso verso tale obiettivo, consentendo al contempo spazio di manovra di bilancio, in particolare per gli investimenti pubblici;
- deve essere rivisto ogni 3 anni, salvo in caso di una riforma strutturale con una grande impatto sulla sostenibilità delle finanze pubbliche.

Gli Stati membri che non hanno raggiunto il loro OMT dovrebbero migliorare il loro equilibrio strutturale dello 0,5% del PIL all'anno come benchmark. Se la Commissione stabilisce uno scostamento significativo dal loro MTO o dal percorso di aggiustamento verso di esso, può innescare una procedura correttiva, la cosiddetta Procedura di Deviazione Significativa (PDS). Nel caso degli Stati Membri dell'area euro, una PDS può comportare una sanzione consistente in un deposito fruttifero pari – di base – allo 0,2% del PIL.¹⁶

3. **Ogni Stato Membro deve avere un debito pubblico non superiore al 60% del PIL.** Per gli Stati Membri il cui debito pubblico supera il 60% del PIL, il braccio preventivo include un benchmark di riduzione del debito, **secondo cui la distanza dalla soglia del 60% dovrebbe essere ridotta in media del 5% ogni anno.**
4. Gli Stati membri devono rispettare un parametro di riferimento per la spesa, in base al quale **la crescita del pubblico la spesa non deve superare la crescita potenziale del PIL a medio termine.** Per gli Stati membri che non hanno raggiunto il loro MTO, la spesa netta deve crescere ad un tasso inferiore al tasso di crescita del PIL potenziale a medio termine.

Diverse clausole consentono una deviazione temporanea da queste regole. È possibile, ad esempio, deviare dall'OMT per attuare riforme strutturali con un impatto positivo sulla crescita potenziale del PIL (la cosiddetta "clausola di riforma strutturale"),¹⁷ o per accogliere gli investimenti pubblici, a condizione che il PIL rimanga ben al di sotto del suo potenziale (la cosiddetta "clausola d'investimento pubblico")¹⁸.

2.1.2 Il braccio correttivo del Patto di Stabilità e Crescita

Uno Stato Membro

- il cui disavanzo pubblico supera la soglia del 3% del PIL o
- il cui debito pubblico supera il 60% del PIL e non diminuisce secondo il benchmark di riduzione del debito

rientra nel braccio correttivo del SGP, se viene attivata una PDE. Una volta che uno Stato Membro è soggetto alla procedura per deficit eccessivo, è tenuto a raggiungere gli obiettivi di bilancio annuali per correggere il disavanzo eccessivo entro un periodo di tempo stabilito.¹⁹ In caso di inosservanza, la

¹⁵ Per maggiori dettagli vedere: Commissione Europea (2019), "Vademecum sul Patto di stabilità e crescita - Edizione 2019", P. 8-9.

¹⁶ Ibid. P. 38.

¹⁷ Ibid. P. 18-23.

¹⁸ Ibid. P. 24.

¹⁹ Ibid. P. 39-45.

procedura per deficit eccessivo può comportare sanzioni finanziarie. Per gli Stati membri dell'area dell'euro, le sanzioni assumono la forma di ammende annuali fino allo 0,5% del PIL fino a quando la procedura per i disavanzi eccessivi non viene sospesa²⁰ o abrogata.²¹ Le ammende sono assegnate al meccanismo europeo di stabilità.²²

2.2 Rispetto delle regole del Patto di Stabilità e Crescita

Il rispetto delle norme del PSC è stato piuttosto scarso da quando è stato istituito nel 1997.²³ I bassi livelli di conformità sono spesso causati dalla mancanza di impegno da parte degli Stati Membri nel rispettare le norme del PSC.²⁴ Ad esempio, durante l'ultimo ciclo di sorveglianza - nel novembre 2019 - ben 10 dei 19 progetti di bilancio degli Stati membri dell'area dell'euro sono stati valutati a rischio di non conformità alle regole del PSC. Lo European Fiscal Board (EFB) - un comitato consultivo indipendente istituito dalla Commissione con il compito di valutare l'attuazione delle regole di bilancio dell'UE²⁵ - ha prodotto un'indagine empirica sul rispetto delle quattro regole di bilancio numeriche utilizzate nell'attuale versione del PSC (Tabella 1).²⁶ I risultati mostrano che il rispetto delle regole del PSC è basso sia per gli Stati membri dell'area dell'euro che per quelli non appartenenti all'area dell'euro. Ciò significa che il PSC non funziona correttamente.

Tab. 1: Conformità alle norme fiscali dell'UE: 1998-2018 (in % degli Stati Membri)

	Regola di deficit	Regola di equilibrio strutturale	Regola di debito	Regola del benchmark di spesa	Conformità complessiva
EU-28	64%	49%	72%	42%	57%
EA-19	64%	46%	64%	40%	54%

Fonte: Consiglio fiscale europeo (2019a) pag. 31. Nota: (1) Il rispetto di una regola è la frequenza dei casi di conformità in tutti gli Stati membri e negli anni. (2) La conformità complessiva è la frequenza dei casi di conformità in tutti gli Stati membri, anni e Stati membri.

2.3 Carenze del Patto di Stabilità e Crescita

Il principale difetto dell'attuale PSC è il fatto che le sue regole sono troppo complesse. Nella sua presentazione più completa, il documento che descrive nel dettaglio le regole del PSC è composto da oltre 200 pagine²⁷. Questa complessità deriva dai seguenti problemi:

- **Troppi obiettivi.** La valutazione della conformità si concentra sul rispetto delle quattro regole principali. L'aggiustamento fiscale necessario per conformarsi a ciascuna regola varia da uno Stato

²⁰ Ibid. P. 66-67.

²¹ Ibid. P. 71-73.

²² Ibid. P. 70-73.

²³ Vedi per una panoramica: Ioannou D. e Stracca L. (2014), "L'area dell'euro e la governance dell'UE hanno funzionato? Just the facts", European Journal of Political Economy, Volume 24, pagina 1-17; Schuknecht L., Moutot P., Rother P., Stark J. (2011), "The Stability and Growth Pact: crisis and reform", ECB Occasional Paper No. 129; Baerg N., Hallerberg M. (2016), "Spiegare l'instabilità del Patto di stabilità e crescita: il contributo del potere degli Stati membri e dell'euroscetticismo alla crisi dell'euro", Comparative Political Studies, Volume: 49 numero: 7, pagina(e): 968-1009.

²⁴ Parlamento Europeo - EGOV (2020), "Attuazione del Patto di stabilità e crescita - marzo 2020".

²⁵ Vedi: <https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-fiscal-board-efb>.

²⁶ European Fiscal Board (2019a), "Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation".

²⁷ Commissione Europea (2018), "Vademecum sul Patto di Stabilità e Crescita - Edizione 2018".

Membro all'altro perché la correzione necessaria si basa sulle condizioni economiche specifiche di ciascuno Stato Membro. Inoltre, è difficile spiegare al pubblico la necessità degli aggiustamenti di bilancio, in quanto molte regole e i relativi indicatori sottostanti non sono di facile comprensione. Non è neppure chiaro se il rispetto parziale - ad esempio, di tutte le regole ma non della riduzione del debito - sarà considerato dalla Commissione come una violazione delle regole del PSC o meno. Ad esempio, durante il ciclo di sorveglianza del PSC del 2018, la decisione della Commissione di non procedere a una procedura per deficit eccessivo nei confronti dell'Italia per violazione della regola del debito si è basata interamente sulle proiezioni fornite dal governo Italiano.²⁸

- **Variabili non osservabili.** Gli indicatori utilizzati per il calcolo del saldo strutturale, il benchmark di spesa e gli aggiustamenti necessari per rispettare i massimali del debito e del deficit si basano su previsioni e su molte variabili non osservabili.²⁹ La stima di queste variabili è spesso "soggetta a gravi errori e revisioni".³⁰ Inoltre, se le stime effettuate dalla Commissione sono contestate, gli Stati membri possono cercare di giustificare l'inadempienza sostenendo che essa si basava su stime più realistiche.
- **Troppe clausole di salvaguardia.** Valutare se una speciale circostanza può essere invocata per una deviazione temporanea dalle regole e quantificare la deviazione consentita viene effettuata caso per caso. Di conseguenza, alcuni Stati Membri sono in grado di utilizzare ampiamente (erroneamente) la clausola di riforma strutturale, ad esempio, per negoziare il diritto di derogare al loro OMT³¹. Ciò è possibile perché la Commissione si affida – almeno in parte – a informazioni fornite dai Paesi Membri. Più clausole di salvaguardia sono disponibili, più è probabile che uno Stato Membro soddisfi (almeno potenzialmente) le condizioni di una di queste clausole.

Troppi obiettivi, variabili non osservabili e troppe clausole di salvaguardia danno luogo alle seguenti questioni:

- **La valutazione del rispetto delle regole è imprevedibile.** In particolare, le valutazioni della Commissione e degli Stati membri sul rispetto delle regole fiscali possono divergere.³² Tale divergenza può essere sfruttata dai governi nazionali o dai partiti populistici come scusa per non impegnarsi a rispettare le regole del PSC. L'imprevedibilità della valutazione apre la strada alla contestazione. I governi nazionali potrebbero sfruttare la complessità delle regole per contestare l'adeguamento necessario per rispettarle.
- **La valutazione del rispetto delle regole è aperta alla discrezione.** La Commissione ha obiettivi istituzionali e obiettivi a lungo termine - ad esempio gli obiettivi per il clima e l'energia del 2030³³ - che potrebbero essere messi a repentaglio se uno Stato Membro riduce gli investimenti *green* per conformarsi al PSC. Nel valutare il rispetto delle regole del PSC, quindi, la Commissione eserciterà il suo margine di discrezionalità per prendere decisioni politiche invece di affidarsi semplicemente a una valutazione economica. Un modo per farlo è la clausola di riforma strutturale, in quanto non specifica un obiettivo numerico che definisca l'effetto principale di una

²⁸ European Fiscal Board (2019b), "Annual report 2019", P. 35-37.

²⁹ Vedi per una discussione e una revisione della letteratura sull'argomento: Parlamento Europeo - EGOV (2020), "Potential output estimates and their role in the EU fiscal policy surveillance - February 2020".

³⁰ Darvas Z., Martin P., Ragot X. (2018), "Le regole fiscali europee richiedono un'importante revisione", Bruegel Policy Contribution Issue 18, P. 4.

³¹ Schout A., e Padberg C. (2019), "Monitoring and enforcement in the European Union: towards a multilevel subsidiarity-based independent governance model - the case of the Stability and Growth Pact", Clingendael Policy Brief, P.11.

³² Corte dei conti europea (2019), "Requisiti dell'UE per i quadri di bilancio nazionali: necessità di rafforzarli ulteriormente e di monitorarne meglio l'applicazione", Relazione speciale n. 22/2019.

³³ Vedi per un overview: https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_en.

riforma: La Commissione può quindi interpretarla a sua discrezione.³⁴ Prima delle elezioni, la Commissione potrebbe concedere a uno Stato membro un deficit più elevato di quello che un'interpretazione rigorosa delle regole consentirebbe, per evitare l'ascesa di un partito populista. Ad esempio, nel ciclo di sorveglianza del PSC del 2018, la Commissione ha utilizzato questo margine di discrezionalità per concedere al Belgio, all'Italia, alla Lettonia, al Portogallo, alla Slovenia e alla Slovacchia una valutazione più indulgente.³⁵ Alcuni Stati membri potrebbero decidere di non impegnarsi a rispettare il PSC nella speranza che la Commissione offra loro una valutazione più indulgente della conformità. La Commissione, a sua volta, potrebbe sentirsi costretta a concedere la clemenza per evitare un contraccolpo politico.

Le principali carenze del PSC indeboliscono quindi la credibilità del PSC.

3 Comunicazione COM(2020) 55 sulla revisione della governance economica

Il 5 febbraio 2020 la Commissione ha pubblicato la sua revisione sulla governance economica [COM(2020) 55]. Parallelamente, la Commissione ha avviato un dibattito pubblico sull'efficacia del PSC e del più ampio quadro di governance economica. La Commissione prenderà in considerazione tutti i punti di vista e, su tale base, svilupperà un'opinione entro la fine del 2020.³⁶ La comunicazione esamina i "punti di forza del PSC e le possibili aree di miglioramento".³⁷ As Come ulteriormente elaborato nel documento di lavoro dei servizi della Commissione ³⁸ che accompagna la comunicazione, i principali risultati della revisione sono i seguenti:

- Il PSC ha contribuito al rafforzamento delle economie dell'UE e alla riduzione dei livelli del debito, il che ha contribuito a creare le condizioni per una crescita sostenibile e a ridurre le vulnerabilità e le ricadute negative legate agli shock economici. Tuttavia, i livelli del debito pubblico rimangono elevati in alcuni Stati Membri, che sono anche lontani dai loro obiettivi di bilancio, mentre gli sforzi di riforma stanno diminuendo.
- Il PSC ha favorito la convergenza delle performance economiche degli Stati Membri, con tutti gli Stati Membri che sono usciti dalla PDE. Tuttavia, la posizione di bilancio a livello di Stati Membri è stata spesso pro-ciclica. Inoltre, la composizione delle finanze pubbliche non è diventata più favorevole alla crescita e gli Stati membri hanno spesso aumentato la spesa per i consumi piuttosto che per gli investimenti.
- Il PSC è diventato eccessivamente complesso. La complessità deriva dal fatto che il PSC persegue molteplici obiettivi e dalla necessità di considerare un'ampia varietà di circostanze in evoluzione. Tale complessità si riflette nell'uso di diversi indicatori, alcuni dei quali non sono osservabili. Di conseguenza, il PSC è diventato meno trasparente, il che ostacola la prevedibilità, la comunicazione e la proprietà politica.

³⁴ Schout A., and Padberg C. (2019), "Monitoring and enforcement in the European Union: towards a multilevel subsidiarity-based independent governance model – the case of the Stability and Growth Pact", Clingendael Policy Brief, P.11.

³⁵ European Fiscal Board (2019), "Annual report 2019", P. 9.

³⁶ COM(2020) 55, P. 20.

³⁷ Ibid. P. 16.

³⁸ Documento di lavoro dei servizi della Commissione "Relazione sull'applicazione dei regolamenti (UE) n. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 e 473/2013 e della direttiva 2011/85/UE del Consiglio", SWD(2020) 210 definitivo, che accompagna il COM(2020) 55 definitivo.

La Comunicazione presenta infine un elenco di questioni per il dibattito pubblico su come migliorare il quadro attuale. Questi temi principali sono riassunti nella Figura 1.

Fig. 1: Questioni non esaustive aperte al dibattito pubblico sulla revisione della governance economica

1. Come può il PSC garantire politiche fiscali che salvaguardino la sostenibilità a lungo termine, consentendo al tempo stesso una stabilizzazione a breve termine?
2. Come può il PSC incentivare gli Stati membri a intraprendere le riforme e gli investimenti chiave necessari per contribuire ad affrontare le sfide economiche, sociali e ambientali, preservando al tempo stesso la sostenibilità del debito?
3. Come si può semplificare il PSC e migliorare la trasparenza della sua attuazione?
4. Come può il PSC garantire un'applicazione efficace? Quale dovrebbe essere il ruolo delle sanzioni

La Commissione riconosce che la complessità del PSC ha conseguenze negative. Nella comunicazione, essa menziona specificamente che la complessità delle sue regole ha reso il PSC meno trasparente e prevedibile.³⁹ Dunque, la valutazione della Commissione riconosce in parte le carenze elaborate nella sezione 2.3. Il punto principale, tuttavia, è trascurato dalla Commissione, cioè l'ampio uso del margine di discrezionalità esistente.

4 Una migliore applicazione del PSC

Come evidenziato nelle sezioni precedenti, il PSC non è stato in grado di svolgere il suo compito. La complessità delle regole porta all'imprevedibilità e crea un margine di discrezionalità nella valutazione della conformità. Entrambi gli aspetti contribuiscono alla mancanza di conformità alle regole. Vi è quindi una convergenza di vedute sulla necessità di semplificare le regole del PSC.

Anche se le regole possono essere semplificate, vi sono dei compromessi in questo processo. In primo luogo, il numero di obiettivi potrebbe essere ridotto. Con un minor numero di obiettivi, la valutazione dell'andamento delle finanze pubbliche sarà meno omnicomprensivo. In secondo luogo, il numero di variabili non osservabili potrebbe essere ridotto ma, poiché il PSC si basa su elementi lungimiranti, dovrebbe essere consentito un certo grado di non osservabilità. In terzo luogo, il numero di clausole di salvaguardia potrebbe essere ridotto. Ma per ragioni economiche dovrebbe esistere almeno una clausola di salvaguardia generale che consenta a uno Stato membro di derogare alle regole del PSC in caso di circostanze che esulano dal controllo dello Stato membro, ad esempio una catastrofe naturale. Se una circostanza giustifica l'attivazione di tale clausola di salvaguardia resta una decisione discrezionale.

Per consentire al PSC di promuovere politiche di bilancio sane negli Stati Membri, viene introdotta una valida riforma del suo funzionamento.⁴⁰ I miglioramenti proposti affrontano le cause profonde della complessità del PSC, limitandone - in larga misura - le conseguenze negative. Il legislatore dovrebbe:

³⁹ COM(2020) 55, P. 16.

⁴⁰ Lo schema si basa su - e sviluppa - un corpus crescente di proposte di riforma: European Fiscal Board (2017), "Annual report 2017", P.52-64; Fondo Monetario Internazionale (2015), "Reforming fiscal governance in the European Union", Staff Discussion Note/15/09; Claves G., Darvas Z., Leandro A. (2016), "A proposal to revive the European Fiscal Framework", Bruegel Policy Contribution Issue 07; Kopits G. (2018), "How could the Stability and Growth Pact be simplified?", Parlamento Europeo - EGOV PE 614.509; Cottarelli C. (2018), "Come si potrebbe semplificare il Patto di Stabilità e Crescita?", Parlamento europeo - EGOV PE 614.503; Heinemann F. (2018), "Come si potrebbe semplificare il Patto di Stabilità e Crescita?", Parlamento europeo - EGOV PE 614.501.

Rimedio al problema 1 (troppi obiettivi): **Concentrarsi su un solo obiettivo.** La regola della scelta dovrebbe garantire la sostenibilità del debito - che è attualmente l'obiettivo più importante del PSC. Tale regola dovrebbe essere una regola di spesa con una correzione del debito.

- Potrebbe comportare un tetto al tasso di crescita della spesa nominale basato sulla crescita potenziale del PIL, meno un coefficiente per la correzione dell'elevato debito pubblico.
- Tale coefficiente del debito potrebbe essere applicato uniformemente a tutti gli Stati Membri ogni anno o essere fissato individualmente e raggiunto su un periodo di tre anni.
- Il primo consente una maggiore correzione quanto più alto è il debito pubblico, ad esempio una riduzione del 5% della distanza dalla soglia del 60% all'anno.
- La seconda consente a ciascuno Stato Membro una maggiore flessibilità per definire i propri obiettivi di riduzione del debito - aprendo eventualmente la strada ad aggiustamenti di minore entità - ma può anche aumentare la sensibilità nazionale per quanto riguarda il raggiungimento di questo obiettivo.
- Una volta che la correzione del debito è presa in considerazione nella crescita massima della spesa, gli Stati membri hanno un solo obiettivo da perseguire, attraverso il rispetto di un indicatore che è sotto il loro controllo.
- Pertanto, una decisione sul rispetto di questa regola è più facile da controllare, rendendo il governo più responsabile.

Rimedio al problema 2 (variabili non osservabili): **Ridurre il numero di variabili non osservabili.** Le variabili non osservabili non possono essere completamente scartate, a causa della natura lungimirante del PSC.

- Tuttavia, il passaggio ad un unico obiettivo ridurrà il loro numero.
- Inoltre, poiché le regole di spesa si basano su medie pluriennali di crescita potenziale del PIL, il margine di errore o di revisione è limitato. Ciò è particolarmente vero se confrontato con l'entità degli errori che si verificano secondo le regole attuali.

Rimedio al problema 3 (troppe clausole di salvaguardia): **Passare a una sola clausola di salvaguardia generale e installare un organismo di valutazione indipendente.** Circostanze eccezionali possono ancora richiedere l'intervento dello Stato Membro al di fuori dei limiti della regola di spesa.

- Tali misure dovrebbero essere valutate caso per caso. In questo modo si evita di dover codificare regole dettagliate i cui valori di riferimento non possono ancora coprire tutti i possibili eventi.
- La valutazione dell'esistenza di circostanze particolari che giustificano una deviazione dalla regola - e di conseguenza il rispetto generale del PSC - dovrebbe essere affidata ad un organismo indipendente. Ciò garantisce che la valutazione della conformità sia isolata da considerazioni politiche.
- Questo compito potrebbe essere affidato al European Fiscal Board (EFB)⁴¹, a condizione che gli sia garantita la piena indipendenza dalla Commissione europea e dai governi nazionali.
- Quando l'organismo indipendente certificherà la non conformità, solleciterà il Consiglio a formulare una raccomandazione allo Stato Membro interessato affinché adotti misure correttive.
- La raccomandazione dell'EFB sarà considerata adottata a meno che il Consiglio non decida a maggioranza qualificata di respingerla.⁴² In tal modo, il Consiglio sarà ritenuto responsabile dell'inerzia nei confronti di uno Stato membro non conforme.

⁴¹ Vedi la sezione 2.2.

⁴² Il cosiddetto voto a maggioranza qualificata inversa (RQMV). Tale sistema di voto è già in vigore per le decisioni sulla maggior parte delle sanzioni previste dal PSC. Vedi: Commissione Europea (2019), "Vademecum sul Patto di Stabilità e Crescita - Edizione 2019", pag. 94.

5 Conclusione

La revisione del PSC dovrebbe essere considerata fondamentale dalle istituzioni dell'UE e dagli Stati Membri. Come conseguenza della crisi COVID-19, il debito pubblico aumenterà notevolmente nella maggior parte degli Stati Membri, lasciando ad alcuni di essi un margine di manovra fiscale praticamente inesistente in caso di una nuova crisi. È quindi fondamentale che il PSC promuova politiche fiscali sane negli Paesi dell'UE. Ciò è particolarmente importante nella zona euro, dove politiche fiscali non corrette in uno Stato membro possono minacciare la stabilità dei prezzi se la BCE è costretta a finanziare indirettamente i disavanzi di bilancio, ad esempio attraverso programmi come il Public Sector Purchase Programme (PSPP) o il PEPP (Pandemic Emergency Purchase Programme).

Dalla sua entrata in vigore nel 1997, il PSC non ha funzionato correttamente. Vi è stata una mancanza di conformità con le sue regole, in quanto alcuni Stati membri non si sono impegnati a rispettarle. Il principale difetto dell'attuale PSC è che le sue regole sono diventate troppo complesse. Ciò è dovuto al fatto che le regole sono la causa di un numero crescente di circostanze in evoluzione. Attualmente il PSC ha quattro obiettivi diversi, il cui raggiungimento viene analizzato monitorando diverse variabili, molte delle quali non osservabili, il che significa che la loro stima è soggetta a revisione ed errore. Inoltre, il PSC include una serie di clausole di salvaguardia che consentono di derogare alle regole in circostanze specifiche. La complessità delle regole ha due conseguenze principali: la valutazione della conformità al PSC è imprevedibile e aperta alla discrezione. In primo luogo, è imprevedibile perché le regole possono essere interpretate in modo diverso dai diversi attori, portando gli Stati Membri e la Commissione a produrre valutazioni divergenti sul rispetto delle regole. Ciò mina la credibilità dell'intero PSC e dà ai governi nazionali motivi per contestare la valutazione effettuata dalla Commissione. In secondo luogo, è aperto alla discrezione perché alcune delle norme esistenti hanno solo obiettivi poco definiti. Poiché la Commissione ha vari interessi da tutelare e obiettivi da perseguire, può utilizzare la sua discrezionalità per ragioni politiche, ad esempio per garantire il raggiungimento degli obiettivi ambientali. L'ampio uso della discrezione da parte della Commissione compromette il funzionamento del PSC: gli Stati Membri possono decidere di non rispettare le regole - aspettandosi che la Commissione conceda loro un margine di manovra - mentre la Commissione può essere costretta a concedere tale margine di manovra per evitare contraccolpi politici.

Questo ceplnput, pertanto, propone una riforma del PSC che limiterebbe questi problemi, promuovendo al tempo stesso politiche fiscali sane negli Stati membri. In primo luogo, le regole del PSC dovrebbero essere semplificate. Ciò può essere fatto passando da quattro obiettivi ad un unico obiettivo, il cui raggiungimento verrebbe valutato attraverso una regola di spesa. Un unico obiettivo è più facile da capire e da comunicare al pubblico. Inoltre, un obiettivo unico ridurrebbe l'uso di variabili non osservabili. La presenza di molte clausole di salvaguardia dovrebbe essere ridotta a una clausola di salvaguardia generale per circostanze eccezionali, da valutare caso per caso. In secondo luogo, per evitare lo sfruttamento politico della discrezionalità incorporata nella clausola di salvaguardia, un organismo indipendente dovrebbe essere incaricato di valutare il rispetto delle regole del PSC. Essendo isolato sia dagli Stati Membri che dalla Commissione, tale organismo resisterebbe alle pressioni politiche e si impegnerebbe a svolgere il suo unico compito, ossia la valutazione dei bilanci nazionali.

Recentemente pubblicati in questa serie:

No. 13/2020: European Minimum Wage (June 2020)

No. 12/2020: Environmental Taxation in France (May 2020)

No. 11/2020: Restrictions on free movement due to COVID-19 pandemic(April 2020)

No. 10/2020: Third-party Access to EU Medicines Agency Documents (April 2020)

No. 09/2020: Energy Taxation in France (March 2020)

No. 08/2020: Combating the Corona Crisis (March 2020)

No. 07/2020: cepDefault-Index France 2020 (March 2020)

No.06/2020: Reform der Strompreiskompensation (March 2020)

No. 05/2020: Data Pools as Information Exchanges between Competitors (February 2020)

No. 04/2020: The money of tomorrow? (February 2020)

**Autori:**

Matthias Kullas - capo divisione presso il Centrum für Europäische Politik - Freiburg.

Alessandro Gasparotti - analista politico presso il Centrum für Europäische Politik

- Freiburg.

Traduzione:

Niccolò Consonni – analista politico presso il Centro Politiche Europee - Roma