
COMMENTI

OPINIONI

Regole di bilancio e investimenti. Qualcosa si muove in Europa

di Francesco Saraceno



Di fronte all'emergenza del Coronavirus la Commissione ha per la prima volta nella sua storia, il 20 marzo scorso, attivato la clausola di sospensione delle regole di bilancio europee, il Patto di stabilità e il Fiscal Compact. La Presidente von der Leyen ha detto in un tweet che l'obiettivo primario è di “pompare euro nell'economia”, e che nessuna regola o istituzione dovrebbe essere un ostacolo in questo momento.

La crisi del Coronavirus colpisce l'economia europea e mondiale all'inizio di un ciclo politico, con una nuova Commissione e un nuovo Parlamento Europeo, che dovrebbe essere incentrato sulla riforma della governance europee e sulla transizione ecologica. La Commissione ha recentemente rilanciato la

discussione con un bilancio delle regole esistenti, e ha messo in moto un processo di consultazione che avrebbe dovuto portare, entro la fine del 2020, ad una proposta di riforma del Patto di stabilità. È probabile che la crisi economica spinga in là le scadenze. Ma proprio le circostanze eccezionali in cui ci dibattiamo rendono il dibattito e la riforma imprescindibili. La scelta di lanciare un processo di consultazione pubblico, che dovrebbe coinvolgere anche la società civile, è un'interessante innovazione di metodo. Troppe volte, in passato, la Commissione ha fatto proposte innovative su temi di fondamentale importanza (come l'armonizzazione della tassazione delle società o l'istituzione di un sussidio di disoccupazione europeo) che sono finite vittime di veti incrociati. A Bruxelles si spera che una consultazione a monte consenta di raggiungere un consenso da incorporare in una proposta operativa. È importante che il processo sia mantenuto in vita (sia pure comprensibilmente rallentato) nonostante lo stravolgimento di queste settimane e mesi. Sarebbe anzi auspicabile una comunicazione in tal senso da parte della Commissione.

A leggere tra le righe, il bilancio che la Commissione fa delle regole esistenti è sorprendentemente severo. Dopo aver affermato che esse hanno consentito di ridurre deficit e debito in quasi tutta l'eurozona, il documento fa proprie le critiche che ormai da qualche anno fanno l'unanimità tra gli economisti indipendenti, e che già erano state evidenziate nell'autunno scorso da un rapporto del Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche (L'European Fiscal Board): (a) il quadro normativo attuale è eccessivamente complesso e soggetto ad interpretazione, diventando così difficile da far rispettare; (b) le regole sono molto più efficaci nel far ridurre i disavanzi che il debito, che è la vera misura della sostenibilità delle finanze pubbliche; (c) esse introducono una distorsione nella composizione della spesa pubblica, privilegiando la spesa corrente e penalizzando l'investimento pubblico; (d) soprattutto, e si tratta di un'ammissione che la Commissione fa per la prima volta, il quadro attuale ha condotto i governi di molti paesi europei a condurre politiche procicliche. In altre parole, le regole europee hanno spinto i governi a premere il freno quando l'economia rallentava (in particolare tra il 2011 e il 2013), e non hanno impedito che i governi premessero

l'acceleratore quando l'economia era già sul punto di surriscaldarsi. Insomma, anche se la Commissione non può (e non vuole) dirlo così brutalmente, le regole europee hanno reso la politica di bilancio un fattore di instabilità e non di stabilizzazione come dovrebbe essere.

Insomma, la Commissione ha avviato un processo di riflessione che per la prima volta non si nasconde dietro ad un dito ma sottolinea i veri punti di criticità del quadro esistente. Questa è un'ottima notizia ed è la necessaria premessa per un dibattito fruttuoso. Non è impossibile che il Commissario Gentiloni abbia avuto un ruolo di rilievo in questo salutare cambiamento di approccio.

Si può provare a formulare una previsione sul punto di arrivo di questo processo? Si riuscirà a raggiungere un consenso politico su proposte di riforma che eliminino le criticità evidenziate dalla Commissione? La risposta non è facile, perché ad oggi, all'interno della Commissione stessa come nelle cancellerie europee, continuano ad affrontarsi due visioni ortogonali, che sono riapparse in tutta la loro drammaticità nella polemica di questi giorni sugli Eurobond. La prima fa della disciplina fiscale il fulcro di qualunque strategia di crescita, in ossequio alla convinzione radicata prima della crisi che il ruolo della politica di bilancio nel sostenere la crescita sia limitato (soprattutto nel lungo periodo). La seconda visione invece si appoggia sul dibattito macroeconomico successivo alla crisi, che ha sdoganato la politica di bilancio sia come strumento di stabilizzazione anticiclica (quando la politica monetaria raggiunge i suoi limiti), sia come uno degli ingredienti necessari a sostenere la crescita di lungo periodo e contrastare la tendenza delle economie avanzate verso la stagnazione secolare. Queste due visioni diametralmente opposte coesistono anche nella Commissione: da un lato il Vicepresidente Dombrovskis insiste sulla sostanziale validità del sistema in vigore, e sulla sola necessità di semplificare una governance che è il risultato della stratificazione di provvedimenti successivi, alcuni dei quali adottati in tutta fretta durante la crisi. Dall'altro, il Commissario Gentiloni sottolinea come di fronte alle sfide di oggi sia necessario mobilitare tutti gli strumenti disponibili, compresa la politica di bilancio.

Chi la spunterà? L'anima conservatrice ha dalla sua la difficoltà di cambiare lo status quo in un'Unione europea divisa come non mai, e il sostegno di molti paesi rigoristi del cosiddetto centro dell'eurozona (anche se si deve notare la sparizione della Germania, afflitta dalla debolezza di un'Angela Merkel a fine corsa, dal dibattito europeo degli ultimi mesi). L'anima più riformista dalla sua ha il fattore Greta: l'urgenza percepita da strati sempre più ampi della popolazione di avviare la transizione energetica, e l'ammontare colossale di risorse necessarie, rendono inevitabile un aumento dell'investimento, non solo nei paesi a basso debito, difficilmente compatibile con un quadro normativo come quello attuale. Inoltre, con ogni probabilità la crisi del Coronavirus avvierà una riflessione (salutare) sul finanziamento di servizi essenziali come la sanità, vittima negli ultimi anni di tagli dettati dalle necessità di bilancio. È difficile ad esempio pensare che rimanga in piedi la disposizione per cui il debito pubblico dovrebbe essere riportato al 60% del PIL (in 20 anni), a fronte di un aumento generalizzato di 10 o 20 punti in seguito alla crisi.

Le regole di bilancio sono tra i fattori (certo non il solo) che spiegano perché l'eurozona fin dal 1999 ha dato un contributo alla crescita mondiale inadeguato alla sua importanza economica. La situazione oggi è favorevole a un ripensamento dell'impianto concettuale su cui si basano le regole di bilancio, e molti economisti concordano oggi sul fatto che la politica di bilancio faccia parte della cassetta degli attrezzi del policy maker. Oggi siamo confrontati alle difficoltà dei nostri sistemi di protezione sociale evidenziate dal Coronavirus, all'ennesima dimostrazione (dopo la crisi del 2008) dell'importanza dell'intervento pubblico quando i mercati non riescono a garantire un equilibrio ottimale di pieno impiego, e infine al problema del finanziamento di una transizione energetica la cui necessità è resa ancora più evidente dalla crisi del Covid-19. Sono tutti fattori che dovrebbero spingere a concepire delle regole tali da dare alla politica di bilancio il ruolo che le compete (insieme alle politiche strutturali e alla politica monetaria) per governare l'economia e garantire crescita, convergenza, e stabilità. C'è da augurarsi che questo sia il punto di arrivo del processo di riflessione lodevolmente avviato dalla Commissione.

@fsaraceno

(Sciences Po e Luiss)

Riproduzione riservata ©

P.I. 00777910159© Copyright Il Sole 24 Ore Tutti i diritti riservati

IlSole **24 ORE**