

Il Patto di stabilità, i pregi e i limiti del sogno europeo

di Giancarlo Pola*, Elena Carniti**

Definito dal Trattato di Amsterdam (1997) nella sua prima versione e successivamente modificato nel 2005 per accrescerne flessibilità e credibilità, il Patto di stabilità viene ulteriormente ritoccato nel 2011, nel tentativo di rispondere alle problematiche scaturite con lo scoppio della crisi, durante la quale erano emersi tutti i difetti di un sistema di "enforcement" debole, fondato su regole discrezionali e soggettive.

Il Patto di stabilità nasce con il proposito di fornire una cornice di riferimento onde garantire al meglio i controlli sui conti pubblici dei Paesi dell'Unione, in modo da assicurarne la sostenibilità fiscale lungo il ciclo economico (il braccio cosiddetto "preventivo" del Patto). Vengono inoltre definite le modalità di attuazione della Procedura per deficit eccessivi (PDE) (il secondo braccio, quello "correttivo"). In tale modo, si pensava, il Patto avrebbe creato il contesto di disciplina fiscale necessario affinché nell'Unione fosse garantita la stabilità dei prezzi, consentendo al contempo di disporre di una certa, seppur limitata, flessibilità fiscale, senza la quale sarebbe stato impossibile pensare ad interventi mirati a fronte di possibili shock asimmetrici.

La presenza di tali regole non è, tuttavia, stata sufficiente ad impedire lo scoppio e il propagarsi della crisi. Negli anni immediatamente precedenti la crisi, durante i quali il criterio sul debito è stato sostanzialmente ignorato, gli squilibri macroeconomici all'interno dell'Unione sono aumentati invece di ridursi. Con l'aggrarsi della situazione, l'entrata in funzione degli stabilizzatori automatici, unita alle misure discrezionali per il sostegno della domanda attuate dai singoli Governi e alle ricapitalizzazioni delle banche in difficoltà hanno prodotto un significativo deterioramento dei conti pubblici.

Nel 2011 si era reso, pertanto, necessario procedere ad una revisione del Patto, che veniva "rafforzato" all'interno della nuova cornice di riferimento dettata dal Semestre europeo. In seguito a tali modifiche, il quadro normativo nel quale sono ora chiamate ad operare le politiche di bilancio dei Paesi dell'Unione (e in particolare, dell'Eurozona) sembra essersi significativamente irrigidito. Per quanto riguarda la parte preventiva del Patto, nella valutazione dello sforzo fiscale accanto al deficit strutturale viene introdotto anche un benchmark di spesa, e per entrambi viene specificato cosa si intende per "deviazione significativa", con raccomandazioni circa i limiti entro i quali devono avvenire le relative correzioni. L'obiettivo di medio termine (OMT) deve mantenersi entro l'1% del PIL, e il deficit strutturale deve ridursi dello 0,5% del PIL all'anno, con sforzi maggiori durante i periodi di congiuntura favorevole. I Paesi aventi un debito superiore al 60% del PIL sono tuttavia chiamati a produrre uno sforzo più ingente. Per quanto riguarda la parte correttiva, viene definito dal punto di vista operativo il concetto di "convergenza adeguata" (riduzione di un ventesimo all'anno sulla media dei tre anni precedenti della differenza tra il valore di debito effettivo e il target del 60 del PIL), così come viene definito un sistema tempestivo di sanzioni da applicare ai Paesi inadempienti. Con la sottoscrizione del Fiscal compact nel marzo 2012 i Paesi sottoscrittori (e obbligatoriamente quelli dell'Eurozona) si sono vincolati in maniera ancora più stringente, inserendo i *debt brakes* nelle rispettive legislazioni nazionali, preferibilmente a livello costituzionale, e vincolandosi al rispetto di un limite per il deficit strutturale entro lo 0,5% del PIL (più severo rispetto al limite dell'1% richiesto, invece, dal Patto di Stabilità "rafforzato").

L'insieme delle norme così come si presenta oggi lascia molto meno liberi i Paesi di gestire il processo di riordino dei rispettivi conti pubblici; questo, da un lato, è un bene, perché rende improrogabili riforme troppo a lungo rimandate. Riforme che, lo ricordiamo, non

sono state fatte quando sarebbe stato il momento più favorevole, ossia negli anni antecedenti alla crisi. La congiuntura attuale, al contrario, rende questi percorsi di aggiustamento estremamente sofferti, impopolari e difficili da sostenere a livello di politica interna, alla quale per un difetto di *governance* restano ancorati i Governi dei diversi Paesi. Al punto da diventare il vero "tallone d'Achille" dell'Unione, che impantanata nella crisi sembra quanto mai divisa, con un fattore, comunque, unificante: ovvero l'impatto ricentralizzatore del PSE sull'architettura politico-istituzionale dei Paesi federali, come la Germania od anche l'Austria, o fortemente regionali, come Spagna e Italia. La responsabilità del centro in materia di entrate fiscali e di azzeramento dell'indebitamento residuo si amplierà a scapito di quella delle "unità costituenti". Il caso dell'Italia è, a suo modo, emblematico, con la sua richiesta di escludere dal Patto (ossia, dal calcolo del deficit) le risorse dedicate al cofinanziamento nazionale dei progetti europei, in modo che il rispetto del vincolo sul deficit non si traduca per noi come per tutti i Paesi più in difficoltà nell'impossibilità di effettuare investimenti. Rimanendo all'interno del contesto italiano va peraltro notato come si registrino differenze di peso dei sacrifici richiesti tra i vari livelli di governo: infatti grazie alla esclusione di spese fondamentali per i loro bilanci quali quelle per la sanità e i trasporti, il vincolo del Patto di Stabilità non ha condizionato molto le Regioni, ed anzi ha consentito loro di impiegare (quantomeno nel 2012) il margine "inutilizzato" di spesa (rispetto all'obiettivo) per cedere agli Enti Locali spazi finanziari preziosi. Ma per quest'anno 2014 e, a quanto si apprende in questi giorni dalle fonti governative per il 2015, *mala tempora currunt* per tutti i livelli di governo.

*Università di Ferrara, **Borsista Eupolis Lombardia

Attività e Notizie

Iniziative

XXV Conferenza scientifica AISRe 2014
Uscire dalla crisi. Città, comunità e specializzazioni intelligenti
Padova, 11-13 settembre 2014

XXVI Conferenza SIEP 2014
Struttura e riforma dei sistemi tributari: aspetti economici e implicazioni di policy
Pavia, 25-26 settembre 2014

Pubblicazioni

Il governo locale in Toscana. Identikit 2013
IRPET - Regione Toscana - Consiglio delle autonomie locali
Agosto 2014

Per informazioni o chiarimenti sui tributi della Regione Toscana scrivere a:
tributi@regione.toscana.it

Federalismo Trimestrale di informazione per cittadini e imprese
I N
Toscana

Redazione

IRPET:
Claudia Ferretti (Responsabile)
Patrizia Lattarulo
REGIONE TOSCANA:
Luigi Idili
Giovanni Morandini
Agnese Parrini

Sede di redazione:
IRPET - Villa La Quiete alle Montalve
Via Pietro Dazzi, 1
50141 FIRENZE
Tel. 055/4591222
Fax 055/4591240
e-mail: redazione@irpet.it