

L'Unione europea al tempo della nuova "guerra fredda": un Manifesto

Intervento della Presidente dell'UPB, Lilia Cavallari, al convegno organizzato dalla
Rappresentanza in Italia della Commissione europea (Spazio Europa)

Roma, 12 febbraio 2024

Sono diverse le voci autorevoli che in queste settimane pongono con urgenza il tema di come rendere l'Europa "*fit for the future*". Un futuro che presenta sfide importanti in un contesto difficile, caratterizzato da tensioni geopolitiche, delicate transizioni tecnologiche e accresciuta incertezza. L'Europa ha bisogno di risorse ingenti per sostenere, da un lato, obiettivi strategici comuni (in materia di energia, clima, transizioni green e digitale, frontiera tecnologica, IA, difesa e sicurezza) e per affrontare, dall'altro lato, shock ed eventi estremi in un quadro di sviluppi demografici e climatici sfavorevoli. La questione in gioco è dunque garantire un'adeguata capacità fiscale, a livello nazionale e dell'UE, assicurando al contempo la sostenibilità di debiti pubblici già ora elevati.

Trovare un equilibrio tra spazio fiscale e disciplina dei conti pubblici è un compito tutt'altro che facile. Una *governance* fiscale solida in Europa richiede buone regole e istituzioni forti, incluse autorità fiscali indipendenti e una qualche forma di capacità fiscale centrale. L'Europa ha trovato un accordo per la revisione del Patto di Stabilità e Crescita, con un compromesso rispetto alla proposta originale della Commissione europea. L'efficacia delle nuove regole sarà tanto maggiore quanto più si compiranno ulteriori passi verso ciò che è stato definito "federalismo pragmatico".

Il nuovo quadro di regole sposta il focus sulla dinamica del debito nel medio termine, che è ciò che conta ai fini della sostenibilità delle finanze pubbliche. Esso prevede piani di aggiustamento specifici per paese in cui gli sforzi di consolidamento sono ritagliati "su misura" per le esigenze di ciascun paese membro, con vantaggi in termini di fattibilità e credibilità dell'impegno di risanamento. Le nuove regole orientano la programmazione di bilancio sul medio termine, agevolando la pianificazione di interventi di ampio respiro, innanzitutto gli investimenti e le riforme. Inoltre, prevedono un meccanismo di monitoraggio semplificato, basato su un indicatore di spesa primaria netta, che facilita il tracciamento dell'effettiva attuazione del piano.

L'introduzione di salvaguardie comuni sul debito e sul disavanzo potrebbe limitare i margini per le politiche di stabilizzazione nei paesi membri e a livello dell'UE, oltre a quanto necessario per garantire la sostenibilità. Uno studio dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio di prossima pubblicazione mostra che le clausole di salvaguardia non "mordono" – cioè non sono rilevanti – né sul debito né sul disavanzo nel primo periodo di aggiustamento; la clausola sul disavanzo diverrebbe rilevante agli inizi del prossimo decennio, richiedendo un aggiustamento aggiuntivo dei saldi di bilancio fino a raggiungere un disavanzo strutturale non superiore all'1,5 per cento del PIL.

L'entità dell'aggiustamento addizionale richiesto dalla clausola sul disavanzo è stimata nell'ordine di qualche decimale di punto di PIL in condizioni macroeconomiche "normali". Essa comporterebbe un avanzo primario più elevato a partire dalla fine del primo piano rispetto a quanto necessario per garantire la sostenibilità del debito.

Un margine di sicurezza sul disavanzo potrebbe essere utile in condizioni cicliche favorevoli al fine di creare una riserva di capacità fiscale da utilizzare nelle congiunture avverse. Per costruzione, il piano di aggiustamento considera un margine di sicurezza anche in assenza delle clausole di salvaguardia. L'aggiustamento addizionale potrebbe diventare controproducente nelle fasi avverse del ciclo, specialmente in un contesto in cui diversi stati membri adottano contemporaneamente politiche restrittive, mentre gli incentivi per utilizzare gli spazi fiscali, laddove disponibili, rimangono deboli. Questo è un classico problema di coordinamento, la cui soluzione richiede un approccio cooperativo.

Come primo passo, occorre rafforzare i meccanismi di incentivo per tener conto delle complementarità tra le politiche fiscali nazionali e tra queste e la politica monetaria comune.

Il secondo passo è garantire un trattamento uniforme tra paesi membri e un monitoraggio efficace attraverso l'adozione di standard comuni e migliori pratiche per la valutazione delle politiche di bilancio. Le autorità fiscali indipendenti forniscono uno standard di valutazione prudente basato su metodologie comuni, elevate competenze tecniche e, soprattutto, indipendenza da tutte le parti coinvolte, sia i governi nazionali sia le istituzioni europee. Sarebbe auspicabile per il successo del nuovo Patto raggiungere uno standard uniforme di solide istituzioni fiscali indipendenti negli stati membri e a livello di unione. La situazione attuale in Europa è ancora frammentata: gli organismi fiscali sono eterogenei per dimensioni, risorse e mandato, e gli sforzi di adeguamento variano tra i paesi.

L'ultimo passo è l'introduzione di un meccanismo di capacità fiscale centrale, che sostenga gli obiettivi strategici dell'UE e consenta di recuperare divari crescenti sulle tecnologie di frontiera e affrontare le transizioni in atto (nella demografia, nel clima, nella tecnologia), le tensioni geopolitiche che investono l'ordine economico, la globalizzazione più o meno selettiva che ridisegna i vantaggi comparati. A fronte di questa enormità di sfide occorrono risorse ingenti, pubbliche così come private, che nessun paese da solo è in grado di garantire. Capacità fiscale centrale e accesso collettivo ai mercati finanziari – generalmente più efficiente dell'accesso individuale – devono essere disegnati in modo da ridurre il rischio di trasferimenti permanenti tra gli stati membri. Ciò richiede, ancora una volta, meccanismi di coordinamento tra paesi e con la politica monetaria sovranazionale.

L'Europa non parte da zero. Il programma NGEU – e il Recovery and Resilience Facility (RRF) – costituisce un utile punto di riferimento, grazie all'emissione di debito comune, alla prospettiva di finanziamento con risorse proprie e alla strategia per combinare le esigenze dei singoli paesi con il perseguimento di obiettivi comuni.