

La riforma delle regole fiscali europee: la proposta dello European Fiscal Board

Luca Bartolucci**

(9 dicembre 2019)

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. Le regole fiscali europee e la loro interpretazione - 3. La proposta di riforma dello European Fiscal Board - 4. Le possibili criticità della proposta - 5. Le altre prospettive di riforma dell'Unione economica e monetaria (in particolare, quella dello European Stability Mechanism)

1. Premessa

Il giorno 11 settembre 2019 è stata presentata una proposta di riforma delle regole fiscali europee dallo *European Fiscal Board*. Quest'ultimo (d'ora in avanti: EFB), è un organo consultivo indipendente della Commissione europea istituito nel 2016, sulla scorta della relazione dei cinque Presidenti "Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa" del 22 giugno 2015¹, con l'obiettivo di rafforzare il quadro della *governance* economica².

In particolare, l'EFB ha pubblicato un Rapporto intitolato "*Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation*", contenente una serie di proposte di riforma, presentato alla Commissione uscente e all'Ecofin. Il rapporto era stato commissionato con una lettera del 28 gennaio 2019 dal Presidente uscente della Commissione europea Jean-Claude Juncker sull'efficacia del quadro di sorveglianza fiscale in Europa dopo le riforme degli anni 2010-13.

Nel presente contributo si intende pertanto analizzare i principali snodi di questa proposta di riforma delle regole fiscali europee per poi evidenziarne, velocemente,

¹ Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa, Relazione di Jean-Claude Juncker in stretta collaborazione con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi e Martin Schulz, 22 giugno 2015.

² Dal sito dell'EFB, le sue principali responsabilità sono: valutare l'attuazione del quadro di bilancio dell'UE nonché l'adeguatezza dell'effettivo orientamento di bilancio a livello nazionale e della zona euro; formulare proposte per la futura evoluzione del quadro di bilancio dell'Unione; valutare l'adeguatezza dell'orientamento di bilancio per il futuro per l'intera zona euro, sulla base di un'analisi economica, nonché sugli adeguati orientamenti di bilancio nazionali, nel rispetto delle regole del patto di stabilità e crescita; collaborare con i consigli nazionali per le finanze pubbliche, ciascuno dei quali è indipendente; fornire consulenze *ad hoc* al presidente della Commissione.

alcune possibili criticità. La proposta di riforma sembra, infatti, meritevole di attenzione per diverse ragioni, tra le quali pare il caso di evocarne almeno un paio. In primo luogo, la proposta si pone in una posizione intermedia tra chi evoca un'uscita dall'euro con un ritorno ad una ormai astratta sovranità nazionale e chi, al contrario, formula appelli per un approdo verso una federazione europea. Con proposte come quella in esame, invece, si cerca concretamente di migliorare – o, perlomeno, di cambiare – alcune delle regole che reggono l'Unione europea e in particolar modo l'Unione economica e monetaria: le regole fiscali, che sono (probabilmente) quelle più rilevanti anche per le loro implicazioni giuridiche e politiche. In secondo luogo – e come si dirà più avanti – la proposta è stata citata, in modo positivo, sia da Valdis Dombrovskis sia da Paolo Gentiloni durante le audizioni presso il Parlamento europeo nell'ambito del procedimento di formazione della nuova Commissione europea guidata da Ursula von der Leyen.

Da ultimo, si cercherà di leggere tale proposta di riforma nel più ampio quadro delle più generali prospettive di riforma dell'Unione economica e monetaria e, in particolare, di quella dello *European Stability Mechanism* (il Meccanismo Europeo di Stabilità, d'ora in avanti: MES). Il Patto di Stabilità e Crescita e il Calendario comune di bilancio (e il semestre europeo) hanno infatti l'obiettivo non solo di far convergere le politiche economiche degli Stati membri, ma anche di evitare che i debiti pubblici degli Stati diventino insostenibili. Se uno Stato, tuttavia, si trova in condizioni di criticità, ha difficoltà a finanziarsi sui mercati e il suo debito pubblico sta per diventare insostenibile, allora può richiedere un prestito al MES, che è pertanto un tentativo di dotare l'UEM di un meccanismo per affrontare le crisi. Per tale ragione, l'eventuale riforma del Patto di Stabilità e quella del MES sono, a ben vedere, strettamente collegate.

2. Le regole fiscali europee e la loro interpretazione

Come è noto, la prima versione delle regole fiscali europee è stata creata con il Trattato di Maastricht del 1992, è stata specificata e integrata con il Patto di stabilità e Crescita³ e con la sua riforma del 2005⁴, col quale si è spostato il *focus* delle regole dal saldo nominale a quello strutturale.

La principale novità è stata l'introduzione di un obiettivo a medio termine differenziato per ogni singolo Stato membro, al fine di tener conto delle diversità

³ Strumento fondamentale per il coordinamento e la sorveglianza delle politiche di bilancio, è stato introdotto nel 1997, con disposizioni innovative e più restrittive rispetto ai parametri fissati a Maastricht nel 1992.

⁴ Il Patto di Stabilità venne rivisto con le conclusioni del Consiglio Europeo del 22 e 23 marzo (PSC-II).

nelle posizioni e negli sviluppi sul piano economico e di bilancio, nonché del rischio finanziario con riferimento alla sostenibilità delle finanze pubbliche, anche a fronte di possibili evoluzioni demografiche. Con tale riforma si è rafforzato il ruolo preventivo della Commissione nei procedimenti per deficit eccessivo, allentando allo stesso tempo i criteri per la sua attuazione⁵: infatti, la Commissione dovrà tener conto anche delle riforme strutturali intraprese dai singoli Paesi, valutando caso per caso se il deficit superiore al 3% sia eccessivo o meno (c.d. “personalizzazione del Patto”⁶).

La finalità dell’obiettivo a medio termine (*The Medium Term budgetary Objective*, MTO) è triplice: fare in modo che sia rispettato un margine di sicurezza, rispetto al limite del 3% del PIL, per il disavanzo; assicurare un rapido progresso verso la sostenibilità; considerare, oltre a queste due esigenze, la necessità di disporre di uno spazio per manovre di bilancio, in particolare per gli investimenti pubblici⁷.

Il complesso di queste regole è stato poi profondamente rivisto negli anni 2011-2013, in seguito alla crisi economico-finanziaria, con una serie di strumenti giuridici eterogenei e che hanno reso sempre più complesso lo spettro delle regole fiscali stesse⁸. In estrema sintesi, gli strumenti principali sono stati il *Six-pack*, il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la *governance* nell’Unione economica e monetaria (c.d. “*Fiscal compact*”) e il *Two-pack*: con questi si è introdotto il c.d. “Semestre europeo”, regole fiscali annuali per disavanzo e debito, un *expenditure benchmark* accanto al MTO nel braccio preventivo, nonché alcuni elementi di flessibilità.

⁵ D. Siclari e G. Lo Conte, *Finanza pubblica*, in *Corso di diritto pubblico dell’economia*, a cura di M. Pellegrini, Padova, 2016, p. 197.

⁶ *Ivi.*

⁷ M. Degni, *La governance europea della finanza pubblica nella grande crisi finanziaria*, in *Federalismi.it*, 30 dicembre 2016, p.11.

⁸ Sulle risposte europee alla crisi economico-finanziaria cfr., almeno, G.L. Tosato, *L’integrazione europea ai tempi dell’euro*, in *RDI*, n. 3, 2012, p. 681 s.; A. Viterbo e L. Cisotta, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell’UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *DUE*, 2012, p. 323 s.; G. Napolitano, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, a cura di Id., Bologna, 2012, p. 383 s.; P. Manzini, *La riforma delle regole UE sulla sorveglianza dei bilanci pubblici nazionali*, in *La riforma del debito sovrano degli Stati dell’area euro. Profili giuridici*, a cura di G. Adinolfi e M. Vellano, Torino, 2013, p. 29 s.

Nella loro applicazione cinque sono stati gli sviluppi chiave: il riorientamento delle norme fiscali verso una maggiore attenzione al debito pubblico e al controllo della spesa pubblica; il rafforzamento dell'*enforcement* attraverso sanzioni; l'espansione della *governance* economica al monitoraggio degli squilibri macroeconomici; la creazione di istituzioni fiscali indipendenti a livello nazionale⁹ e, da ultimo, la creazione del c.d. 'Calendario comune di bilancio'.

Una volta poste le regole, è arrivato il momento della loro interpretazione da parte delle istituzioni europee: come è stato detto, d'altronde, "pretendere di applicare i Trattati europei ignorando le clausole di flessibilità equivarrebbe a applicare il codice penale per i reati di omicidio ignorando la disciplina della legittima difesa"¹⁰. Si era già preso atto, infatti, che le strategie di consolidamento avevano penalizzato le categorie di spesa pubblica più produttive, in particolare gli investimenti. Già nel Piano per una Unione economia e monetaria profonda e genuina (c.d. *Blueprint*¹¹) la Commissione europea si era impegnata ad individuare modalità, nell'ambito del braccio preventivo del Patto di Stabilità, per permettere scostamenti temporanei dall'obiettivo di bilancio di medio termine per consentire programmi di investimenti pubblici non ricorrenti e con un dimostrato impatto sulla sostenibilità delle finanze pubbliche. L'impegno espresso nel *Blueprint* ha acquisito valore normativo con l'art. 16, par. 2, del regolamento (UE) n. 473/13 (uno dei regolamenti del *Two-pack*) ed ha ricevuto il supporto dei capi di Stato o di Governo a conclusione dei Consigli europei di ottobre e dicembre 2012.

Nell'ambito, invece, del braccio preventivo del Patto, la Commissione europea si era impegnata a valutare l'opportunità di consentire scostamenti temporanei dall'MTO definito nelle raccomandazioni per uno Stato membro, o dal percorso di avvicinamento ad esso, se la crescita economica dello Stato fosse rimasta negativa o comunque ben al di sotto del suo valore potenziale; se lo scostamento non avesse determinato un disavanzo pubblico in eccesso rispetto alla soglia del 3% del PIL e la regola del debito fosse rispettata; se lo scostamento fosse relativo alla spesa nazionale per progetti di investimento co-finanziati dall'Unione europea. Per quanto riguarda la qualità della spesa pubblica, in particolare, questa può essere valutata in relazione al contributo che fornisce al raggiungimento degli obiettivi della politica di bilancio, e in particolare di una

⁹ European Fiscal Board, *Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation*, Agosto 2019, p. 3.

¹⁰ F. Bassanini, *La riduzione del debito pubblico e il rilancio degli investimenti: il caso italiano*, in *Astrid-Rassegna*, n. 1, 2015, p. 5.

¹¹ Cfr. European Commission, *A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate*, COM(2012) 777 final/2, 30 novembre 2012.

sostenuta crescita economica nel lungo termine¹². Tra le varie categorie di spesa, gli investimenti sono considerati favorevoli alla crescita perché contribuiscono all'accumulo dello *stock* di capitale dell'economia¹³.

La Commissione europea ha pubblicato dunque nel gennaio 2015 una comunicazione dal titolo "Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del Patto di Stabilità e Crescita"¹⁴. La Comunicazione illustra il modo in cui la Commissione intende applicare in maniera più flessibile il Patto di Stabilità al momento della valutazione della conformità degli Stati membri alle norme del Patto stesso. Nel febbraio 2016 il Consiglio ha approvato una posizione concordata di comune accordo sulla comunicazione, che sarà utilizzata come base per un aggiornamento del 'codice di condotta'.

Alle regole sostanziali si è andato poi di pari passo strutturando il c.d. 'Calendario comune di bilancio', vera architrave attraverso la quale si sviluppa ormai, nel corso dell'intero anno solare, il processo nazionale di bilancio nell'interlocuzione costante tra le autorità di governo nazionali ed europee¹⁵ e che rappresenta il più avanzato tra i procedimenti c.d. "euro-nazionali"¹⁶.

3. La proposta di riforma dello European Fiscal Board

Da più parti, tuttavia, si sono andate levando voci e proposte per una riforma delle regole fiscali europee e, in particolare, dell'Unione economica e monetaria. Sembra rilevante, pertanto, dar conto della proposta di riforma delle regole fiscali europee proveniente dallo *European Fiscal Board*, che ha di recente pubblicato un Rapporto dal

¹² Cfr. European Commission, *The quality of public expenditure*, European Economy n. 125, dicembre 2012.

¹³ Cfr. E. Baldacci, S. Gupta e C. Mulas-Granados, *Debt reduction, fiscal adjustment and growth in credit-constrained economies*, in *IMF Working Paper*, novembre 2013.

¹⁴ Commissione europea, *Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del Patto di Stabilità e Crescita*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti, Strasburgo, 13 gennaio, 2015, COM(2015) 12 final.

¹⁵ Con l'art. 2-bis del regolamento (CE) n. 1466/1997 come modificato dal regolamento (UE) n. 1175/2011 (cioè uno dei regolamenti del *Six-Pack*), e si basa sugli artt. 121, 126 e 136 del TFUE. Sul semestre europeo, cfr. K. A. Armstrong, *The New Governance of EU Fiscal Discipline*, in *European Law Review*, n. 5, 2013, p. 601 s.; D. Capuano e E. Griglio, *La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, a cura di A. Manzella e N. Lupo, Torino, 2014, p. 227 s., spec. 231 s.

¹⁶ Quelli, cioè, disciplinati in parte dal diritto dell'Unione e in parte dal diritto costituzionale nazionale e che coinvolgono sia istituzioni dell'Unione, sia istituzioni degli Stati membri. Cfr. N. Lupo, *Alla ricerca della funzione parlamentare di coordinamento*, in *Federalismi.it*, numero speciale n. 3/2018, 15 aprile 2019, p. 117 s.

titolo “*Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation*” contenente una serie di proposte di riforma.

C'è da segnalare, preliminarmente, come vi siano diverse ragioni alla base di una riforma delle regole fiscali europee. Una prima ragione risiede proprio nella scarsa comprensibilità delle regole fiscali vigenti¹⁷. Come sottolinea Massimo Bordignon – che è, peraltro, uno dei membri dell'EFB – infatti, le regole fiscali funzionano se c'è un generale consenso da parte dell'opinione pubblica sulla loro validità; d'altro canto, evidentemente, non si può essere d'accordo con quello che non si capisce¹⁸. Con le modifiche del periodo 2011-2013 e le interpretazioni seguenti, le regole sono state rese più “intelligenti”, ma questo ovviamente ha avuto un prezzo in termini di complessità. In particolare, era stato già notato come il Patto di Stabilità e Crescita “è stato reso più complesso e meno intuitivo rispetto alla fase di avvio. L'MTO è una sorta di araba fenice dai contorni sfumati. Tutti sono impegnati a cercarla e, una volta trovata, a non perderla; ma non si sa bene cosa sia, avvolta in un'eterea nebbia di stime composite e ambivalenti”¹⁹.

Lo stesso EFB, nell'*Annual Report 2017* aveva sostenuto che regole più complesse con margini di flessibilità portino verso un sistema non più *rule-based*, che anzi reintroduce una forte dose di discrezionalità. Vi sono tuttavia anche altre due ragioni che giustificano una riforma delle regole fiscali europee: in primo luogo, il modo in cui alcuni indicatori per il rispetto delle regole sono calcolati, con riferimento ad aggregati non osservabili e soggetti a un'ampia variabilità (come l'*output gap*), che lascia dubbi sulla loro capacità di indirizzare in modo corretto la politica di bilancio, soprattutto in tempi brevi (cioè per la programmazione annuale); peraltro, dunque, non solo le regole sono complesse, ma la base analitica e i fondamenti economici della complessità sono discutibili. In secondo luogo, ci sono alcune evidenze che le regole abbiano finito con il contrastare l'uso della politica fiscale in modo anticiclico e spinto i governi europei a

¹⁷ European Fiscal Board, *Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation*, cit., pp. 6-7: “*The EFB identified multiple sources of unnecessary complexity in the current framework. First, there is an excessive reliance on unobservable indicators and real-time data – both often subject to major revisions ex-post. Second, with the benefit of hindsight, flexibility was often badly timed, also due to political considerations thus facilitating procyclicality, while at the same time it failed to protect public investment. Third, there is a tendency to rely on annual rather than longer-term plans. Member States continue to postpone adjustments to the outer years in their stability and convergence programmes. The proposal of the EFB would have several advantages resulting in a simplification*”.

¹⁸ M. Bordignon, *Regole fiscali europee: una proposta di riforma*, in *LaVoce.it*, 17 settembre 2019.

¹⁹ M. Degni, *La governance europea della finanza pubblica nella grande crisi finanziaria*, cit., p.14.

peggiore la qualità della spesa, tagliando quella di investimento invece di quella corrente²⁰.

Si tratta, ovviamente, soltanto di una proposta di riforma, ma forse vale la pena analizzarne brevemente i caratteri principali, anche per cercare di rilevarne le principali criticità. Sulla base degli insegnamenti impartiti dalla crisi economico-finanziaria, quindi, l'EFB propone una modifica di *Six-pack* e *Two-pack* per rafforzare il quadro di *governance* economica dell'UE in cinque modi, e in particolare attraverso: (i) *reorienting fiscal rules towards a greater focus on debt developments and expenditure control*; (ii) *strengthening enforcement through sanctions*; (iii) *expanding economic governance to the monitoring of macroeconomic imbalances*; (iv) *establishing independent fiscal institutions at the national level*; (v) *completing the EMU architecture, most notably by introducing crisis-resolution mechanisms and establishing a banking union*.

In estrema sintesi, L'EFB propone una grande semplificazione delle regole fiscali vigenti, legando tutto ad un unico elemento: il debito pubblico. E un unico strumento di controllo della sua dinamica: la spesa nominale.

Questo significa, in definitiva, abolire quelle che sono oggi le pietre angolari delle regole fiscali europee: il saldo di bilancio strutturale e l'avvicinamento all'obiettivo di medio termine. Anche le nuove regole, tuttavia, per funzionare hanno bisogno di stimare un reddito potenziale. Attualmente il reddito potenziale si misura col c.d. "output gap", che tante polemiche ha sollevato, soprattutto in Italia, per il modo in cui viene calcolato. La proposta di riforma contiene invece un altro modo di stimare il reddito potenziale, e cioè calcolandolo tramite gli ultimi cinque anni e i successivi cinque: in tal modo, la stima dovrebbe essere, nelle intenzioni dell'EFB, più stabile delle stime annuali attualmente utilizzate. In questo modo "la regola della spesa non impone un vincolo alle dimensioni del settore pubblico; incrementi strutturali delle entrate vengono sottratti dalla spesa, per cui un paese può sempre decidere di spendere di più se decide di tassare di più. E, naturalmente, se si riesce a crescere di più, facendo crescere il reddito potenziale, si può anche spendere di più"²¹.

²⁰ Entrambe le ragioni sono riportate in M. Bordignon, *Regole fiscali europee: una proposta di riforma*, cit. Come è stato altresì notato, N. Lupo e R. Ibrido, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, n. 2, 2017, p. 206 s., spec. pp. 244-245, "la scelta della legge 'rinforzata' di svincolare il nuovo indebitamento dall'obbligo di finanziare investimenti implica la facoltà del decisore politico di ricorrere al credito per finanziare spese correnti ed eventualmente realizzare politiche economiche di stampo, per così dire, 'pre-elettoralistico'". Infatti "l'attuale disciplina di attuazione del *Fiscal Compact* [...] si espone alla critica di essere troppo rigida nei confronti del 'debito buono' e al tempo stesso troppo flessibile nei confronti del 'debito cattivo'". In senso non dissimile cfr. F. Saitto, "Costituzione finanziaria" ed *effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo "stato fiscale" allo "stato debitore"*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017, spec. p. 13 s.

²¹ Così M. Bordignon, *Regole fiscali europee: una proposta di riforma*, cit.

Nella proposta di riforma la programmazione da annuale diventa triennale e questo comporta che un paese possa discostarsi dall'obiettivo annuale, se recupera la deviazione durante il periodo. Questo dovrebbe offrire flessibilità al bilancio, senza ricorrere alla continua interlocuzione con la Commissione europea su piccole variazioni dello "zero virgola"²². Certo è che la programmazione triennale della spesa sarebbe in linea con quello che si fa in sede di approvazione del bilancio nazionale.

Un punto qualificante della proposta di riforma dell'EFB riguarda il contrasto alla tendenza alla riduzione della spesa per investimenti. Si propone a tal fine l'introduzione di una "golden rule limitata", cioè non estesa a tutti gli investimenti, ma solo ai progetti approvati a livello europeo. In tal modo le spese sostenute per questi progetti sarebbero sottratte alla spesa nominale, allo stesso tempo abolendo tutte le altre flessibilità attualmente vigenti e che sarebbero sostituite da una "escape rule", che si potrebbe attivare su decisione di Commissione e Consiglio, previo parere obbligatorio ma non vincolante di un organismo tecnico.

Ancora, si propone di abolire le sanzioni, che sono politicamente difficili da applicare: infatti, non sono mai state applicate (questo è stato uno dei motivi che hanno portato alla riforma del 2005²³) e, effettivamente, non hanno dato grande prova di loro. Tuttavia, a ben vedere, hanno sempre agito da forte disincentivo, soprattutto se legate alla prevedibile reazione dei mercati finanziari quando minacciate. In questo quadro, le sanzioni sarebbero sostituite da un incentivo, cioè l'accesso a fondi europei condizionato al rispetto delle regole. È già così, peraltro, per alcuni programmi del MES e del bilancio europeo: si propone di estenderlo per una *common fiscal capacity* a livello dei paesi dell'euro, la cui necessità è da sempre sostenuta con forza dallo *European Fiscal Board*²⁴.

Infine, si propone l'introduzione di una differenziazione degli obiettivi di debito sul PIL tra i diversi paesi euro come risultato di una contrattazione pluriennale. Sulla base di indicatori di sostenibilità e macroeconomici, a cominciare da quelli utilizzati per

²² M. Bordignon, *Regole fiscali europee: una proposta di riforma*, cit.

²³ Sul punto cfr. M. Barbero, *La Corte di giustizia "flessibilizza" il Patto europeo di stabilità e crescita e ne suggerisce la riforma*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2004; G. Rivosecchi, *Il Patto di stabilità al vaglio della Corte di Giustizia, tra riaffermazione della legalità comunitaria e mancata giustiziabilità sostanziale degli equilibri finanziari dell'Unione*, in *Rivista telematica AIC*, 2005; Id, *Patto di stabilità e Corte di giustizia: una sentenza (poco coraggiosa) nel solco della giurisprudenza comunitaria sui ricorsi per annullamento (Nota a Corte giustizia Comunità europee, 13 luglio 2004, n. 27/04, Commiss. Ce c. Consiglio Ue)*, in *Giur.it*, 2005, p. 899 s.) Anche in seguito, tuttavia, è stato evidente il carattere discrezionale della procedura sui disavanzi eccessivi

²⁴ M. Bordignon, *Regole fiscali europee: una proposta di riforma*, cit.

la *Macroeconomic Imbalance Procedure*²⁵, i paesi ad alto debito si impegnerebbero a ridurlo, mentre i paesi a basso debito si impegnerebbero a sostenere l'attività economica dell'area. Per i paesi ad alto debito, compresa l'Italia, l'attuale regola di 1/20 di aggiustamento all'anno tra la situazione presente e l'obiettivo (che è adesso il 60% del PIL) è non solo troppo onerosa, ma probabilmente non necessaria. L'importante è che il debito si riduca in modo costante rispetto al reddito; la velocità è meno rilevante²⁶.

È bene ricordare che, in generale, si può ritenere un debito pubblico sostenibile quando il tasso di interesse reale non supera il tasso di crescita del PIL. Se, invece, il tasso di interesse è uguale al tasso di crescita dell'economia, il rapporto tra debito e PIL rimane costante. Se, invece, il tasso di interesse reale 'supera' il tasso di crescita dell'economia, il debito pubblico in rapporto al PIL aumenta all'infinito e diventa per questa via 'insostenibile'. Il debito pubblico è quindi insostenibile sia quando i tassi di interesse sono molto alti, sia quando il tasso di crescita è strutturalmente troppo basso²⁷. Collegato al ruolo della crescita vi è il secondo aspetto che caratterizza la sostenibilità del debito pubblico, ovvero la dinamica crescente o decrescente che lo contraddistingue che, evidentemente, è legata a doppio filo a quanto cresce l'economia di un paese. Si può considerare un debito sostenibile quando non vi sia un rapporto col PIL troppo elevato e quando la dinamica di tale rapporto è decrescente. Al contrario, se il debito pubblico è elevato rispetto al PIL e la dinamica (del debito) è stabilmente crescente, quello rischia di divenire insostenibile.

Ad ogni modo, il peso che potrebbe potenzialmente assumere il rapporto dello EFB si può dedurre anche dal fatto che sia stato citato spesso nelle audizioni degli aspiranti commissari europei dinanzi al Parlamento europeo. In particolare, Valdis Dombrovskis aveva notato come le regole del Patto di Stabilità siano diventate troppo complesse e

²⁵ In due dei regolamenti del Six-Pack (reg. n. 1174/2011 e 1176/2011) si afferma che "la sorveglianza delle politiche economiche degli Stati membri dovrebbe essere estesa al di là della sorveglianza di bilancio per includere un quadro più dettagliato e formale al fine di prevenire squilibri macroeconomici eccessivi e di aiutare gli Stati membri interessati ad istituire piani correttivi prima che le divergenze si consolidino". La procedura per gli squilibri macro-economici è stata vista come "il passo più innovativo delle autorità europee che segna, almeno formalmente, un cambio di paradigma nella *governance* europea" (L. Fantacci e A. Papetti, *Il debito dell'Europa con se stessa. Analisi e riforma della governance europea di fronte alla crisi*, in *www.costituzionalismo.it*, n. 2, 2013, p. 11 s.). Per la costruzione e l'interpretazione degli indicatori, v. i seguenti documenti dei Servizi della Commissione europea: Occasional Papers, n. 92, February 2012, *Scoreboard for the surveillance of macroeconomic imbalances*, e il documento SWD (2013) 790 final, 13 novembre 2013, *Refining the MIP scoreboard*.

²⁶ M. Bordignon, *Regole fiscali europee: una proposta di riforma*, cit.

²⁷ Sul punto v. M. Baldassarri, *Europa: una crisi che viene da dentro, non da fuori*, in *Le radici europee della crisi europea, le radici italiane della crisi italiana. Scelte sbagliate in Europa, scelte mancate in Italia* (reddite quae sunt Europae Europae et quae sunt Italiae Italiae), a cura di Id., Soveria Mannelli, 2017, p. 28).

che servirebbe un dibattito considerevole per vedere se c'è ampio consenso per semplificarle. In particolare, Dombrovskis ha anche richiamato il rapporto dello EFB, considerandolo come possibile base da cui partire per le modifiche al Patto di Stabilità: affermando che *“we will be working on the basis of the report of the European Fiscal Board, which sets out some ideas on simplification of the rules of the Stability and Growth Pact, so that they are also simpler to apply and simpler to explain to the broader public because currently the rules are – as we know – actually too complex”*²⁸.

Lo stesso Paolo Gentiloni, durante l'audizione dinanzi la Commissione per gli Affari economici e monetari del Parlamento europeo, ha affermato, anche in questo caso richiamando spesso il rapporto dello *European fiscal board*, che sarebbe importante andare verso una interpretazione più semplice del Patto di Stabilità o un cambiamento che renda il Patto più semplice. Gentiloni, tra le altre cose, ha dichiarato di apprezzare il contributo che ha dato l'EFB: *“It was a contribution concentrated on three elements: more simple, more enforceable, and more anti-cyclical. I think that these three elements are interesting. The review of the six- and two-pack rules is under way [...] and we have to finish this review before the end of the year. It will be a great opportunity to discuss the way forward”*²⁹.

Evidentemente, tuttavia, potrebbe comunque non essere semplice giungere ad una riforma del Patto di Stabilità, posto che alcuni governi sostengono che già oggi ci sia troppa flessibilità³⁰. Certo è che anche una riforma del Patto di Stabilità non

²⁸ European Parliament, Committee on economic and monetary affairs and Committee on employment and social affairs, hearing of Valdis Dombrovskis, executive vice-president-designate of the European Commission, 8/10/2019, p. 28. Nella stessa audizione aveva anche affermato, a p. 10, che *“In this context, on EU fiscal rules, we can indeed take the work of the European Fiscal Board on expenditure benchmark with a debt anchor and as I put it, a ‘limited golden rule’, as a basis for our considerations. Of course it will be important to build a broad consensus so that we agree on the way to adjust and simplify our fiscal rules”*.

²⁹ European Parliament, Committee on economic and monetary affairs, hearing of Paolo Gentiloni, commissioner-designate, 3/10/2019, p. 7. Si vedano anche gli passaggi rilevanti sull'EFB: a p. 5 (*“I will also deal with an adequate use of fiscal space to face the risk of a slowdown in our economy. Of course, the Stability and Growth Pact is not perfect. I will use the opportunity served by the review of the six- and two-packs to reflect on the right way forward, based on evidence from the past and taking into account the contribution from the European Fiscal Board”*) e a p. 20 (*“The risk of pro-cyclical effect is very clear. I think that the European Fiscal Board also stated this risk in a very clear way. What we will have to discuss at the end of the review that is ongoing, that will be concluded in the middle of December, of the two-pack and six-pack, is the way forward. I personally, I have to say, appreciated the European Fiscal Board’s philosophy: simple, enforceable and anti-cyclical. This philosophy is also considering many objections that were made also this morning, towards some too complicated and too discretionary elements of the SGP rules until now”*).

³⁰ Tra questi, ad esempio, l'Olanda che ha formalmente criticato l'approccio politico della Commissione di Jean-Claude Juncker alle regole di bilancio, contestando la flessibilità concessa all'Italia e chiedendo un'applicazione automatica del Patto di Stabilità e Crescita.

esonererebbe l'Italia dalla necessità di ridurre il debito pubblico, arrivato a fine 2019 al 135,7% sul PIL.

4. Le possibili criticità della proposta

Queste le proposte, in sintesi, dell'EFB. Ora, le criticità. La prima sembra risiedere nel metodo di calcolo del PIL potenziale: una stima annuale è senza dubbio più problematica rispetto a una decennale, ma il problema dell'attendibilità delle stime, evidentemente, permane.

La seconda criticità, che almeno per il contesto italiano pare abbastanza evidente, risiede nella programmazione triennale e nella sostanziale libertà lasciata allo Stato, che può dunque discostarsi dall'obiettivo annuale, purché recuperi la deviazione durante il periodo. Questo eviterebbe, nelle intenzioni dell'EFB, la continua ed "estenuante" interlocuzione con la Commissione europea. Tuttavia deve osservarsi che questa continua interlocuzione ha funzionato (al netto del sentimento anti-europeo che potrebbe aver generato), e ha limitato le richieste di spesa anche di governi che su quelle richieste avevano fondato la propria azione e ispirato il proprio programma di governo.

Senza quella interlocuzione annuale, e accantonando dunque il procedimento euro-nazionale di bilancio, ogni Stato potrebbe discostarsi dall'obiettivo annuale a patto che recuperi poi nell'arco del triennio. Cosa succede, tuttavia, se un governo spende il margine di spesa triennale nel primo anno e poi c'è, ad esempio, una recessione? A prima vista sembra che in questo modo si offra il destro a quelle parti politiche che recriminerebbero contro l'UE perché non permette politiche anti-cicliche (ignorando, volutamente o meno, che – almeno in Italia – è mancata sempre una delle parti che compongono l'impostazione keynesiana³¹).

In generale, è evidente come le norme proposte mantengano una componente tecnica che non è in alcun modo eliminabile e che, come nel caso della *golden rule* limitata, conservino un processo di negoziazione che, anch'esso, non è possibile rimuovere del tutto.

Il problema principale, tuttavia, sembra risiedere ancora una volta nella qualità della spesa. Anche a voler introdurre una limitata *golden rule*, in nessun modo si incentiverebbe uno Stato a spendere meglio le *altre* risorse a sua disposizione.

³¹ Questa, infatti, correttamente interpretata, postula il ricorso al debito pubblico solo quando si è sufficientemente sicuri dell'effetto espansivo del disavanzo e quando si è ragionevolmente sicuri che tale effetto sia abbastanza duraturo per far fronte all'onere del debito. L'applicazione pratica di tale teoria, al contrario, non ha rispettato le caratteristiche di coerenza richieste e si è fatto debito anche nei momenti di crescita economica. Spesso, inoltre, politiche di spesa sono state fatte per altre ragioni, come ad esempio con un intento di pacificazione sociale, trascurando le implicazioni intertemporali della teoria.

Tuttavia, uno strumento qualitativo per orientare la politica di bilancio nazionale esiste e si tratta delle Raccomandazioni specifiche per paese³². Forse, è sulla maggiore implementazione di queste che si potrebbe agire per migliorare la qualità della spesa pubblica nazionale, ad esempio accordando una qualche flessibilità, per le priorità concordate tra livello nazionale ed europeo, solo dopo – e non prima – che qualche punto delle Raccomandazioni specifiche per paese sia stato portato a termine da parte dello Stato nazionale.

Va peraltro almeno segnalato come Ursula von der Leyen, nella prima intervista rilasciata a un gruppo di giornali europei³³ dopo l'approvazione della Commissione europea da parte del Parlamento europeo del 27 novembre 2019³⁴, abbia dichiarato di non essere favorevole allo scorporo dal calcolo del deficit degli investimenti verdi. Teme, infatti, che vi sarebbero troppe tentazioni di “*green washing*”, cioè di usare il deficit solo per un ambientalismo di facciata. Al contrario, il piano dichiarato è quello di un *Green New Deal* a livello europeo, un grande piano di investimenti verdi da seguire tuttavia all'interno del Patto di Stabilità e Crescita, anche perché vi è – secondo la Presidente von der Leyen – una interdipendenza tra finanze pubbliche in ordine e sufficiente margine di manovra nel Patto a favore degli investimenti.

Peraltro, bisogna notare come anche nel suo *speech* al Parlamento europeo³⁵ Ursula Von der Leyen non ha detto molto sulla *governance* dell'UEM. Questo è stato dovuto probabilmente al fatto che molte decisioni importanti sulla riforma della *governance* erano state prese dall'Eurogruppo un mese prima, nel giugno 2019, riguardanti soprattutto il Meccanismo Europeo di Stabilità, un organismo

³² A maggio la Commissione europea valuta i programmi nazionali e presenta progetti di raccomandazioni specifiche per paese, mentre a giugno il Consiglio dell'UE discute le proposte di raccomandazioni specifiche per paese e adotta la loro versione definitiva. Le raccomandazioni specifiche per paese (*Country Specific Recommendations*) trovano la loro base giuridica nell'art. 121, par. 2, nell'art. 148, par. 4 del TFUE, nell'art. 5, par. 2 del regolamento (CE) n. 1466/97 e nell'art. 6, par. 1 del regolamento (UE) n. 1176/2011. È, quindi, una base giuridica composta con lo scopo di far confluire in un unico documento le valutazioni della Commissione e del Consiglio in merito a programmi di stabilità, programmi nazionali di riforma e indicatori economici. Sul punto v. D.A. Capuano e E. Griglio, *La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit., p. 240. Più in generale, sulla condizionalità economica dalle origini alla crisi dell'Eurozona, cfr. A. Baraggia, *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi. La condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali*, Torino, 2017, spec. p. 62 s.

³³ Tra i quali *IlSole24Ore*, 30 novembre 2019.

³⁴ La Commissione von der Leyen ha ricevuto l'approvazione del Parlamento europeo il 27 novembre, durante la sessione plenaria tenutasi a Strasburgo, con 461 voti favorevoli, 157 contrari e 89 astenuti. Dopo l'approvazione finale del Consiglio del 28 novembre è entrata in carica il 1° dicembre 2019.

³⁵ European Parliament, *Opening Statement in the European Parliament Plenary Session by Ursula von der Leyen, Candidate for President of the European Commission*, Strasbourg, 16 July 2019

intergovernativo, esterno ai Trattati dell'UE che pur utilizza l'impalcatura europea. C'è chi ha letto, peraltro, tali innovazioni come "in larga misura motivate dalla grande paura dei paesi del Nord che l'Italia non ce la faccia e sia costretta a ristrutturare il debito pubblico"³⁶. Anche questa sfiducia, pertanto, può essere uno dei motivi che renderanno più problematico un ammorbidimento delle regole fiscali e che, al contrario, hanno ispirato la riforma del MES: istituzione che, si ricorda, ha il compito di aiutare i paesi che si trovano in difficoltà economica, anche per evitare che – a causa della stessa moneta unica – le difficoltà di un paese possano avere conseguenze sugli altri.

5. Le altre prospettive di riforma dell'Unione economica e monetaria (in particolare, quella dello *European Stability Mechanism*)

La proposta di riforma delle regole fiscali proveniente dallo EFB arriva, peraltro, in un momento particolarmente delicato per l'Unione europea, che si trova non solo in un momento di passaggio istituzionale (per la transizione tra la Commissione Juncker e la nuova Commissione europea guidata da von der Leyen), ma anche stretta tra l'estenuante processo innescato dalla *Brexit* e il persistere di forme di "sovranismo autoritario che affliggono alcuni Stati membri"³⁷.

Inoltre, la proposta dell'EFB deve essere letta anche nel più ampio quadro delle prospettive di riforma dell'Unione economica e monetaria. Vi è stato infatti un percorso a tappe, attraverso le quali si sono andate prima strutturando e poi in parte dissolvendo alcune direttrici con le quali riformare l'Unione economica e monetaria. Senza pretesa di completezza, si può tentare di ricostruire il percorso di queste proposte di riforma partendo dal *blueprint* della Commissione del 2012, passando per la Relazione dei "quattro Presidenti"³⁸ del 2012 e poi per la seconda relazione dei cinque Presidenti "Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa" del 22 giugno 2015. Il cammino delle proposte è proseguito col Libro bianco della Commissione del 1° marzo 2017³⁹, col documento di riflessione della Commissione sull'approfondimento

³⁶ G. Galli, *Le sfide economiche del nuovo governo e l'Europa*, in *Osservatorio dei conti pubblici italiani*, 28 settembre 2019.

³⁷ In questi termini C. Caruso, *Le prospettive di riforma dell'Unione economico-monetaria e il mito dell'unità politica europea*, in *Diritti comparati*, n. 1, 2018, p. 119.

³⁸ Cfr. *Towards a genuine Economic and Monetary Union*, presentato dal Presidente del Consiglio europeo Van Rompuy il 24 giugno 2012, adottato in stretta collaborazione con il Presidente della Commissione Europea, con il Presidente dell'Eurogruppo e con il Presidente della Banca centrale.

³⁹ COM(2017) 2025 del 1° marzo 2017.

dell'Unione economica e monetaria del 31 maggio 2017⁴⁰ e col documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE del 28 giugno 2017⁴¹. La Commissione europea ha poi presentato un ambizioso pacchetto di proposte nel dicembre 2017⁴² fino ad arrivare, infine, al decisivo Vertice euro del 21 giugno 2019.

In particolare, sulla base della visione delineata nella relazione dei cinque Presidenti del giugno 2015 e nei documenti di riflessione sull'approfondimento dell'UEM e sul futuro delle finanze dell'UE della primavera del 2017, la Commissione europea aveva presentato una tabella di marcia operativa e diverse misure concrete, adempiendo così all'impegno di approfondire l'UEM assunto dal presidente Juncker nel discorso del 2017 sullo stato dell'Unione. Il pacchetto di riforme del dicembre 2017 conteneva una proposta per aumentare la dotazione finanziaria del programma di sostegno alle riforme strutturali e adattarne l'obiettivo generale⁴³; una proposta sull'istituzione del Fondo monetario europeo⁴⁴; la proposta che stabilisce disposizioni per rafforzare la responsabilità di bilancio e l'orientamento di bilancio a medio termine negli Stati membri⁴⁵; quella su un ministro europeo dell'economia e delle finanze⁴⁶; una sui nuovi strumenti di bilancio per una zona euro stabile nel quadro dell'Unione⁴⁷ e, infine, una sulle ulteriori tappe verso il completamento dell'Unione economica e monetaria dell'Europa⁴⁸. Ancora, nel contesto delle proposte per il Quadro finanziario pluriennale 2021-2027, il 31 maggio 2018 la Commissione europea aveva presentato anche una

⁴⁰ COM(2017) 291 del 31 maggio 2017.

⁴¹ COM(2017) 358 del 28 giugno 2017.

⁴² *Further steps towards completing Europe's economic and monetary union: a roadmap*, COM(2017) 821 final.

⁴³ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il Regolamento (UE) 2017/825 per aumentare la dotazione finanziaria del programma di sostegno alle riforme strutturali e adattarne l'obiettivo generale (COM (2017) 825 definitivo).

⁴⁴ Proposta di Regolamento del Consiglio sull'istituzione del Fondo monetario europeo (COM (2017) 827 definitivo).

⁴⁵ Proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce disposizioni per rafforzare la responsabilità di bilancio e l'orientamento di bilancio a medio termine negli Stati membri (COM (2017) 824 definitivo). In particolare questa proposta aveva lo scopo di incorporare nel diritto dell'Unione parte del *Fiscal compact* (come previsto dall'art. 16 del Trattato sulla Stabilità, il coordinamento e la *governance* dell'UEM).

⁴⁶ Cfr. la comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio europeo, al consiglio e alla banca centrale europea su un ministro europeo dell'economia e delle finanze (COM (2017) 823 definitivo).

⁴⁷ Comunicazione della Commissione - nuovi strumenti di bilancio per una zona euro stabile nel quadro dell'unione (COM (2017) 822 definitivo).

⁴⁸ Comunicazione della Commissione - ulteriori tappe verso il completamento dell'unione economica e monetaria dell'Europa: tabella di marcia (COM (2017) 821 definitivo).

proposta di regolamento (COM(2018)391) per l'istituzione del Programma di sostegno alle riforme strutturali degli Stati membri, che prevedeva uno stanziamento complessivo di 25 miliardi di euro per il periodo 2021-2027.

Il percorso è poi proseguito, e ha avuto un momento centrale, il 21 giugno 2019, quando in conformità a quanto concordato nella riunione del 14 dicembre 2018, il Vertice euro, nel suo formato esteso a 27 Stati membri, ha discusso della riforma dell'UEM, fissando i tre pilastri sui quali dovrebbe basarsi la riforma della *governance* dell'Eurozona: la riforma del MES, il completamento dell'Unione bancaria e la creazione di un nuovo strumento di politica economica europea (lo Strumento di bilancio per la convergenza e la competitività delle economie dell'eurozona). Al termine della riunione è stata adottata una dichiarazione con la quale si sono accolti con favore i progressi compiuti in sede di Eurogruppo sul rafforzamento dell'UEM, come illustrato nella lettera inviata dal presidente dell'Eurogruppo il 15 giugno 2019, e si è invitato l'Eurogruppo stesso a proseguire i lavori⁴⁹.

Nel Vertice euro del 21 giugno 2019, pertanto, si è raggiunto un accordo su alcuni elementi di riforma dell'Eurozona e, in particolare, sulla revisione del Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità e sulla creazione di uno strumento di bilancio per la convergenza e per la competitività (col compito di sostenere le riforme strutturali e gli investimenti pubblici negli Stati membri). Il 9 ottobre 2019, infine, l'Eurogruppo in formato inclusivo ha approvato tutti gli elementi essenziali della *governance* e del finanziamento dello strumento di bilancio per la convergenza e la competitività (BICC) della zona euro e ha definito la *governance*, il finanziamento nonché la dotazione e modulazione del BICC nelle modalità di funzionamento.

È stato tuttavia soltanto sul MES che il consenso si è focalizzato su un preciso articolato. Si ricorda che il Trattato sul MES – che contiene un meccanismo di aiuto finanziario permanente, per superare i meccanismi di aiuto finanziari inizialmente di natura temporanea, e cioè lo *European Financial Stabilisation Mechanism* (EFSM) e lo *European Financial Stability Facility* (EFSF) – è stato reso possibile grazie alla decisione 2011/199 del 25 marzo 2011 del Consiglio europeo, con la quale si è fatto ricorso alla procedura semplificata prevista dall'art. 48, par. 6 TUE per modificare l'art. 136 TFUE. L'art. 136, par. 3 TFUE, così come modificato, ha abilitato gli Stati dell'UEM a istituire un meccanismo di stabilità di carattere permanente. Meccanismo poi effettivamente attivato il 2 febbraio 2012 proprio in occasione della conclusione del Trattato che istituisce il MES.

⁴⁹ Prima di tale Vertice, il 12 giugno 2019, la Commissione europea aveva presentato la comunicazione "Approfondimento dell'Unione economica e monetaria dell'Europa: un bilancio a quattro anni dalla relazione dei cinque Presidenti".

Si tratta, ad ogni modo, di un Trattato internazionale, fuori del quadro normativo dell'Unione, ma che, come lo stesso *Fiscal compact*, utilizza alcuni strumenti e alcune istituzioni dell'Unione europea: si pensi non solo all'ancoraggio al diritto primario dell'Unione, ma anche al ruolo centrale svolto dalla Commissione europea⁵⁰. È stata in tal modo archiviata la proposta, che era stata presentata dalla Commissione Juncker nel pacchetto del dicembre 2017, di incorporare il MES nel sistema istituzionale previsto dai trattati, istituendo un Fondo monetario europeo che avrebbe sostanzialmente preso il posto del MES. Peraltro, con una delle nuove funzioni previste dalla bozza dell'Eurogruppo – cioè la garanzia (*backstop*) al Fondo di risoluzione unico delle banche – il MES diviene uno strumento per completare l'unione bancaria.

C'è chi ha letto, così, in questa parzialità dell'intervento, un rafforzamento della dimensione intergovernativa a detrimento del ruolo delle istituzioni dell'Unione⁵¹. Bisogna peraltro considerare come il MES svolga, sebbene "in modo parziale e incompleto, alcune delle funzioni (in particolare quella di assicurazione di ultima istanza) che in una federazione compiuta o in uno stato nazionale verrebbero svolte dal bilancio pubblico"⁵².

Sembra appena il caso di notare, inoltre, come queste modifiche sono state avviate nel dicembre 2018 (Eurogruppo del 4 dicembre e Vertice euro del 12 dicembre) e confermate nel giugno del 2019 (Eurogruppo del 13 giugno e Vertice euro del 21 giugno), e dunque precisamente nei due momenti più salienti dello scontro fra il governo Conte I e la Commissione europea sulla flessibilità di bilancio (cioè, in

⁵⁰ Cfr. R. Ibrido, *L'Unione bancaria europea. Profili costituzionali*, Torino, 2017, p. 134. Secondo l'A. "ancor più delicata appare la ricostruzione della natura dell'ESM, che sembrerebbe collocarsi a metà strada fra la logica intergovernativa e quella sovranazionale. Da un lato, infatti, la definizione offerta dal Trattato e le disposizioni relative alla sua organizzazione e funzionamento potrebbero indurre a qualificarlo come una organizzazione internazionale di diritto pubblico estranea alla cornice istituzionale dell'Unione. Dall'altro lato, tuttavia, non mancano alcuni indici della sua matrice comunitaria".
L. Gianniti, *L'evoluzione dell'eurozona: sempre più intergovernativa, sempre meno federalizzante*, in *Aspeniaonline*, 14 agosto 2019, legge il Trattato MES come "uno strumento strutturalmente irriducibile al metodo comunitario, tanto da non essere nemmeno citato nel discorso della nuova Presidente della Commissione, né nei documenti che ne hanno accompagnato l'elezione".

⁵¹ L. Gianniti, *L'evoluzione dell'eurozona: sempre più intergovernativa, sempre meno federalizzante*, cit., infatti, in tal modo, "il processo di integrazione dell'eurozona compie una tappa, ma sviluppando e rafforzando quel sistema giuridico al di fuori dei Trattati istitutivi dell'Unione, avviato nel 2012 con i Trattati sul *fiscal compact* e sul MES, i cui organi (a partire dal Direttore generale) e le cui funzioni vengono rafforzati dalle modifiche di cui abbiamo parlato".

⁵² Cfr. M. Bordignon, *Verso un nuovo bilancio europeo?*, *CSF-IAI - QFP Paper*, 2018, in www.nuovo.csfederalismo.it, aprile 2018.

particolare, nel momento dell'interlocuzione sulla legge di bilancio⁵³ e nel momento nel quale era stato richiesto un aggiustamento per evitare la procedura per disavanzo eccessivo, alla quale l'Italia era poi scampata proprio grazie al pacchetto di misure composto dal decreto-legge sui saldi di finanza pubblica n. 61 del 2019⁵⁴ e dal disegno di legge di assestamento del bilancio 2019⁵⁵).

Pertanto, e in conclusione, dei tre pilastri per il rafforzamento dell'UEM – completamento dell'Unione bancaria, bilancio dell'Eurozona e MES – solo la riforma di quest'ultimo pare vicina ad essere completata (a meno di resistenze dell'ultima ora dell'Italia, dove si è scatenata una polemica politica proprio sulle riforme al MES che ha portato il Presidente del Consiglio in Parlamento per svolgere una informativa urgente il 2 dicembre 2019).

Sembra dunque, almeno per il momento, essere stata abbandonata quella “logica di pacchetto”, consistente nel portare avanti tutte insieme le riforme riguardanti i tre pilastri per il completamento della zona euro, nonostante il Presidente del Consiglio italiano, nell'informativa urgente poc'anzi citata, abbia dichiarato che “la valutazione del Governo con riguardo alle riforme in discussione al prossimo Eurogruppo, fissato per il 4 dicembre, non può prescindere dalla consapevolezza che ci sia ancora molta strada da percorrere in questa direzione e che la logica del pacchetto sia la modalità migliore per procedere oltre, con riguardo al completamento del MES, allo strumento di bilancio per la competitività e la convergenza e alla definizione della *roadmap* sull'Unione bancaria”⁵⁶.

L'urgenza nella riforma del MES sembra suggerire, peraltro, come sia ancora scarsa la fiducia nei confronti dell'Italia e del suo debito pubblico e si preferisce completare prima quegli strumenti che le servirebbero se la sua situazione dovesse entrare in crisi, anche considerando che il debito pubblico italiano non accenna a diminuire. Per la stessa ragione pare ragionevole pensare che una riforma del Patto di stabilità potrebbe trovare una serie di oppositori. Sembra infine superfluo

⁵³ Cfr. G. Rivosecchi, *Manovra di bilancio 2019: la rientrata procedura di infrazione per debito eccessivo*, in *Quad. Cost.*, n. 1, 2019, p. 155; C. Bergonzini, *Manovra di bilancio 2019: quando si finisce col fare a meno del Parlamento*, in *Quad. Cost.*, n. 1, 2019, p. 162. Sul punto, volendo, si v. anche L. Bartolucci, *La funzione finanziaria (e il rapporto col semestre europeo)*, in *Le metamorfosi del Parlamento*, special issue di *Rassegna di Diritto pubblico europeo*, a cura di N. Lupo, n. 1, 2019, p. 103.

⁵⁴ Convertito, senza modificazioni, dalla legge 1 agosto 2019, n. 85. Il decreto-legge n. 61 del 2019 fa parte dell'insieme di misure adottate nell'ambito della negoziazione avviata dal Governo italiano con la Commissione europea in merito al rispetto della regola del debito pubblico del Patto di Stabilità e Crescita per l'anno 2018.

⁵⁵ Approvato definitivamente dalla Camera il 25 settembre 2019 e divenuto la legge 1 ottobre 2019, n. 110.

⁵⁶ Camera dei deputati, XVIII leg., res. sten., seduta del 2 dicembre 2019, p. 29.

sottolineare come il modo di procedere che si è avuto a livello nazionale sul MES, con strappi e ripensamenti solo quando la trattativa era già stata sostanzialmente portata a termine, non sia di aiuto per la posizione italiana e non sarà utile neppure in sede di eventuale riforma del Patto di Stabilità, se e quando questa verrà messa all'ordine del giorno.

** Assegnista di ricerca in Diritto pubblico presso la LUISS 'Guido Carli'

Forum di Quaderni Costituzionali