## Gian Luigi Tosato

## RIFLESSIONI SULLA RIFORMA DELLA GOVERNANCE ECONOMICA DELLA UE

1. *Premessa*

Con la Comunicazione del 9 novembre 2022 la Commissione ha fatto conoscere i suoi orientamenti in tema di revisione della governance economica dell’Unione. Anche se per ora si tratta di semplici orientamenti, da essi emerge un quadro normativo per molti aspetti innovativo rispetto a quello precedente. Non stupisce quindi che sulla riforma delineata dalla Commissione si sia acceso un vivace dibattito e si siano levate su di essa anche forti critiche. Di queste critiche - in particolare di quelle che presentano un rilievo giuridico-costituzionale – si intende dar conto nel seguito di questo scritto. Una breve riflessione sarà anche dedicata agli strumenti giuridici da utilizzare per l’attuazione della riforma.

1. *La riforma non è da affossare*

Dico subito che non mi pare da accogliere la critica più radicale, secondo cui la riforma della Commissione andrebbe accantonata *tout court* . Ad avviso di chi sostiene questa tesi, la nuova disciplina sarebbe per più profili peggiorativa di quella precedente; sarebbe, in special modo, pericolosa per gli Stati molto indebitati come il nostro. Ad avviso dello scrivente la riforma merita invece di essere portata avanti. Indubbiamente essa si espone a critiche, che vanno debitamente considerate. Ma si tratta di critiche non decisive o superabili con opportune revisioni del progetto della Commissione. Per contro il nuovo quadro normativo presenta indubbi pregi, che lo fanno preferire rispetto all’assetto attuale.

1. *I pregi della riforma*

Un primo significativo pregio è costituito dall’orizzonte a medio termine a cui è ancorata l’analisi della sostenibilità del debito. Si prevede infatti che ogni Stato membro predisponga un piano di aggiustamento graduale del debito nell’arco di quattro anni, estensibili a sette (in funzione di investimenti e riforme). Il che costituisce un indubbio vantaggio rispetto alle regole attuali che prevedono programmi e obiettivi annuali. Inoltre , il possibile allungamento ai sette anni attribuisce un giusto premio a programmi di investimenti e riforme. Non si tratta propriamente della c.d. *golden rule*, in quanto le spese relative a queste voci non sono deducibili dal computo del debito; ma è pur sempre un incentivo ad evitare che investimenti e riforme siano sacrificati per esigenze di bilancio.

Un’ ulteriore rilevante pregio della riforma della Commissione attiene alla personalizzazione dei piani di aggiustamento del debito. La disciplina ora in vigore si basa su regole numeriche di riduzione del deficit e del debito, da applicarsi su base annuale e con efficacia generale per tutti gli Stati membri: semplificando, riduzione dello 0,5 % del PIL per il deficit (in riferimento all’OMT) e di 1/20 di quanto il debito eccede il parametro del 60% del PIL. La riforma prevede invece percorsi differenziati per i singoli Stati membri, che tengono conto delle loro diverse situazioni di partenza e fissano per ciascuno obiettivi da raggiungere alla fine del piano. Più precisamente, si richiede che il deficit non ecceda il 3% del PIL e il debito presenti un andamento (decrescente) tale da garantirne una sua stabile sostenibilità.

Un terzo pregio della riforma concerne l’individuazione del criterio per monitorare il rispetto dei piani nazionali. Il sistema attuale si basa ad un tempo sul saldo strutturale di bilancio e sulla variazione della spesa primaria. Senonché il primo di questi due criteri, che è poi quello applicato in via principale, non è di agevole determinazione. Il saldo strutturale di bilancio, da intendersi come saldo nominale corretto in funzione del ciclo economico, rinvia al concetto di *output gap*, vale a dire alla differenza tra il prodotto interno effettivo e quello potenziale. Si tratta di un calcolo soggetto a numerose variabili, che lo rendono suscettibile (come lo è stato di fatto) di accese contestazioni. La Commissione propone ora di concentrarsi sull’unica regola della spesa primaria, al netto delle spese di disoccupazione e di entrate discrezionali *una tantum.* Anche la regola della spesa può dar luogo a difficoltà applicative, ma essa è soggetta a minori variabili e risulta più facilmente osservabile a livello europeo e nazionale.

I pregi ora richiamati – piani di aggiustamento del debito a medio termine, loro differenziazione con riguardo ai singoli Stati membri, monitoraggio in base al criterio della spesa – confermano che la riforma segna un’evoluzione migliorativa rispetto alle regole attuali; merita quindi di essere non affossata, ma portata avanti, sia pure con opportune revisioni.

1. *La critica principale: lesione di una competenza riservata agli Stati*

Alla riforma si rimprovera di causare un’indebita lesione della competenza statale in materia di politiche di bilancio e il conseguente indebito rafforzamento del ruolo della Commissione ( e di riflesso anche del Consiglio).

Non c’è dubbio che la determinazione delle proprie politiche economiche (*in primis* quelle di bilancio) costituisca una prerogativa che i Trattati riservano agli Stati. Come pure, è indubbio che i Trattati attribuiscono alla Commissione una funzione di indirizzo, sorveglianza, raccomandazione; ma ne’ la Commissione e neppure il Consiglio hanno il potere di vincolare il contenuto dei bilanci statali. Se la riforma non rispettasse questi limiti, si porrebbe irrimediabilmente in contrasto con i Trattati.

Come ben si comprende, si tratta di una critica da prendere in seria considerazione. Se fondata, essa precluderebbe la possibilità di attuare la riforma con atti legislativi secondari. Si dovrebbe invece fare ricorso a una revisione dei Trattati, con tutte le note difficoltà che una procedura del genere comporta.

Il punto delicato riguarda il quadro di riferimento (“*common framework*”) che la Commissione detta inizialmente per indicare agli Stati membri un percorso di aggiustamento del debito (“*reference path*”). La natura giuridica di questo atto non è per ora precisata. Se dovesse prescrivere un programma vincolante per i singoli Stati, entro il quale si devono contenere strettamente i piani nazionali e che si impone comunque agli Stati in caso di mancato accordo con la Commissione: ebbene, se così fosse, allora la critica in esame risulterebbe fondata. In effetti, si avrebbe un trasferimento di competenze dagli Stati alla UE e l’attribuzione di poteri alle istituzioni di quest’ultima (in particolare alla Commissione), che vanno al di là dei vigenti Trattati.

Senonché mi pare da escludere che la Commissione abbia inteso attribuire efficacia vincolante al *common framework* iniziale*.* Intanto una tale efficacia sarebbe in palese contrasto con quanto afferma la stessa Commissione, e cioè che la sua riforma rispetta i Trattati e può dunque essere attuata senza una loro revisione. E poi la natura vincolante non sarebbe coerente con altre finalità della riforma che la Commissione considera di particolare rilievo. Mi riferisco in particolare all’intento di assicurare piena titolarità nazionale ai piani di aggiustamento, come pure di attribuire una base contrattuale agli impegni assunti dai singoli Stati. L’una e l’altra finalità sarebbero evidentemente frustrate se fosse la Commissione a dettare inizialmente un programma che si impone obbligatoriamente agli Stati.

La critica in esame, anche se superabile, suggerisce tuttavia l’opportunità di meglio chiarire la riforma sul punto ora discusso. Sarebbe il caso di precisare in termini espliciti che l’atto iniziale della Commissione (i) non ha efficacia vincolante , (ii) contiene solo linee guida di carattere generale (tempistica, obiettivi, strumenti di controllo), (iii) si astiene dal dettare programmi specifici per i singoli Stati o, se lo fa, (iv) associa fin dall’origine questi ultimi nella definizione dei rispettivi programmi. Si evita in tal modo, oltre alle criticità e agli inconvenienti sopra descritti, anche una poco produttiva duplicazione di lavoro a livello europeo e nazionale.

1. *Altre critiche: (a) rigidità dei piani nazionali*

Altre critiche mosse alla riforma sono volte a evidenziare non tanto una sua

contrarietà ai Trattati, quanto piuttosto suoi difetti o carenze di impostazione.

In questo ordine di idee, una prima critica riguarda la rigidità dei programmi di aggiustamento del debito. In principio i piani nazionali dovrebbero restare fermi per i primi quattro anni. Una loro modifica è consentita solo in presenza di forti e imprevedibili cambiamenti del contesto economico e richiedono un apposito benestare della Commissione e del Consiglio. In casi di eccezionale gravità, può trovare anche applicazione la clausola di salvaguardia, individuale o collettiva, che determina una completa sospensione dei piani nazionali. Ma si tratta di situazioni del tutto straordinarie , al di fuori del controllo degli Stati , e anche in questi casi è richiesta una preventiva autorizzazione della Commissione e del Consiglio.

L’esigenza di assicurare una certa stabilità agli impegni presi dagli Stati membri non è immotivata, specie per gli Stati dell’area euro. La Commissione evidentemente si preoccupa che il graduale aggiustamento del debito venga rinviato da un anno all’altro, come ripetutamente verificatosi in passato. Si ripropone al riguardo la nota contesa tra regole e discrezionalità. La flessibilità delle regole evita una loro “stupida” rigidità, ma espone anche al rischio di deroghe opportunistiche e trattamenti discrezionali scarsamente controllabili. Occorre evidentemente introdurre un giusto equilibrio fra le due opposte esigenze.

1. Seguito: (b) *difetto di riferimenti alla situazione complessiva dell’Unione*

La disciplina di bilancio delineata dalla Commissione si basa su parametri e obiettivi riferiti ai singoli Stati membri isolatamente considerati. La stessa impostazione caratterizza la disciplina in tema di squilibri economici eccessivi, anch’essa tarata su valutazioni relative alla situazione specifica di ciascuno Stato.

Ne discende indubbiamente un difetto di impostazione della riforma. In effetti essa non tiene adeguatamente conto dell’interdipendenza fra i vari Stati membri, degli effetti che le politiche di bilancio praticate da uno Stato producono sugli altri . Analogamente la riforma omette di porsi obiettivi di stabilità finanziaria e di crescita economica dell’Unione nel suo complesso: una carenza che appare particolarmente grave con riguardo all’eurozona.

E’ auspicabile che alla lacuna ora segnalata si ponga mano in sede di rivisitazione della proposta della Commissione. La via per farlo può essere offerta da una considerazione congiunta della disciplina di bilancio e di quella relativa agli squilibri economici eccessivi. Per la verità, la Commissione non manca di accennare agli effetti reciproci fra le due discipline. Ma lo fa pur sempre con riferimento ai singoli Stati. Sarebbe invece il caso di valorizzare l’interconnessione fra le due discipline nei rapporti dei vari Stati fra di loro e con una proiezione degli effetti sull’eurozona (o l’Unione) complessivamente considerate.

1. Seguito: (c) *incompletezza della riforma*

La riforma proposta dalla Commissione è palesemente incompleta. Anche se la sua intitolazione parla di governance economica della UE senza specificazioni, in realtà essa si occupa solo di regole di bilancio e relative procedure di attuazione e controllo. Resta pertanto al di fuori il noto tema della capacità fiscale dell’Unione.

Non si tratta di una carenza di poco conto. Viene così a mancare uno strumento essenziale di governane economica: disciplina di bilancio per gli Stati e capacità fiscale centralizzata sono complementari. In assenza della seconda, tutto il peso della stabilità del sistema si concentra sulla prima, con tutti i rischi che ne conseguono. Per contro è chiaro che le politiche economiche nazionali richiedono di essere sostenute e integrate da efficaci politiche europee. E’ solo con iniziative dell’Unione che si può far fronte a gravi shock (simmettrici e asimmetrici), come pure curare la produzione di beni pubblici di interesse collettivo (in settori quali ambiente , innovazione, reti trans-europee).

Per la verità, la Commissione è ben consapevole di questa carenza. Essa spiega tuttavia che non ha voluto appesantire la riforma con un tema politicamente controverso, che potrebbe bloccare una necessaria revisione delle regole di bilancio. In effetti è facile rendersi conto che la capacità fiscale dell’Unione coinvolge subito la questione di come essa vada finanziata; e che le risorse dell’Unione provengono quasi esclusivamente da contributi degli Stati o da loro garanzie a fronte di debiti dell’Unione. Di qui la forte opposizione di taluni Stati membri ad azioni sviluppate a livello europeo, nel timore di una distribuzione disuguale di oneri e benefici.

La recente crisi pandemica, e le iniziative che ne sono seguite (in primis il NGEU), dimostrano che una capacità fiscale dell’Unione può essere nell’interesse immediato o futuro di tutti gli Stati membri. Ma non è questa la sede per approfondire l’argomento. Si può convenire con la Commissione che una riforma incompleta è preferibile a nessuna riforma. La questione della capacità fiscale della UE non va certo trascurata; essa conserva un’importanza centrale. Ma è probabile che, nel contesto politico attuale, essa debba attuarsi con azioni singole di evidente interesse comune, rinviando ad altri tempi una sua stabile definizione di carattere istituzionale.

1. *Gli strumenti giuridici per l’attuazione della riforma*

Fermo restando il chiarimento circa la natura giuridica (non vincolante) del *common framework* iniziale della Commissione (*supra*, par. 4), la riforma rispetta i Trattati e può quindi essere attuata senza ricorrere alla pesante procedura richiesta per la loro revisione. In effetti non è introdotta alcuna modifica alle norme di sorveglianza preventiva dell’art. 121 TFUE o a quelle relative ai meccanismi correttivi dell’art. 126 TFUE. In particolare restano ferme la definizione di deficit e debito eccessivo e i relativi parametri del 3% e del 60% del PIL.

Esclusa dunque la presenza di lesioni dei Trattati, la riforma incide invece profondamente sulla regolamentazione del Patto di Stabilità e Crescita (PSC). Essa va dunque attuata con le stesse fonti secondarie su cui si fonda il PSC, vale a dire atti legislativi basati sui poteri conferiti all’Unione dagli articoli 121.6, 126.14 (par.2) e 136.1 TFUE. Tenuto conto che la riforma tocca quasi esclusivamente il braccio preventivo della disciplina di bilancio, trovano essenzialmente applicazione gli articoli 121.6 e 136.1, che abilitano appunto interventi normativi in questo settore. L’art. 121.6 TFUE offre una base sufficiente nel caso di norme indirizzate a tutti gli Stati membri; va utilizzato congiuntamente all’art. 136.1 nel caso di disposizioni specifiche per gli Stati dell’area euro. In tutte due le ipotesi gli atti normativi sono adottati secondo la procedura legislativa ordinaria, e dunque con delibere a maggioranza del Parlamento europeo e del Consiglio su proposta della Commissione.

All’art. 126.14 (par. 2) TFUE occorre invece fare riferimento a proposito della regola dell’1/20 di riduzione annuale del debito eccedente il 60% del PIL, regola che la riforma intende superare con un percorso più flessibile di aggiustamento del debito. Il requisito dell’1/20 è infatti contenuto nel regolamento 1467/97 (come emendato dal regolamento 1177/2011), che riguarda il braccio correttivo della disciplina di bilancio e si basa appunto sull’art. 126.14 (par. 2). La modifica dovrà essere dunque adottata con la procedura speciale ivi stabilita, che richiede una delibera all’unanimità del Consiglio (il Parlamento europeo è solo consultato, come pure la Banca Centrale europea).

Occorre segnalare che la regola dell’1/20 si trova anche inserita nell’art. 4 del c.d. Fiscal Compact, un accordo internazionale extra-UE intervenuto fra gli Stati euro. A me pare, tuttavia, che non sia necessario procedere a una modifica del Fiscal Compact, che richiederebbe la ratifica da parte di tutti gli Stati contraenti. In effetti l’art. 2 del Fiscal Compact stabilisce che le sue norme devono essere interpretate e applicate in conformità con il diritto dell’Unione (dunque non solo i Trattati istitutivi, ma anche le fonti secondarie). Inoltre il suo art. 4, dove si trova la regola dell’1/20, fa espresso richiamo al regolamento 1467/97. Il che porta a ritenere che sia sufficiente una modifica di questo regolamento, destinata poi a essere recepita automaticamente nel Fiscal Compact.

1. *Sintesi conclusiva*

La riforma della Commissione consiste per ora in semplici orientamenti, aperti a

revisioni e integrazioni. Essa appare peraltro sostanzialmente migliorativa delle regole attuali sotto vari profili (in particolare: piani di aggiustamento del debito a medio termine, differenziati con riguardo ai singoli Stati membri e parametrati al criterio della spesa). La riforma merita quindi di essere portata avanti e non già accantonata come da taluni auspicato.

Questo non toglie che essa si presti a critiche da prendere in seria considerazione. Va innanzitutto chiarito che il *common framework* iniziale della Commissione non ha efficacia vincolante; non costituisce un programma (*reference path*) entro il quale i piani nazionali si devono obbligatoriamente mantenere. Sarebbe anche opportuno precisare che questo atto della Commissione si limita a fissare linee guida di carattere generale, non direttive specifiche per i singoli Stati; o ,quantomeno, si dovrebbe prevedere che alla loro elaborazione siano chiamati a partecipare anche gli Stati destinatari.

E’ il caso inoltre di assicurare una maggiore flessibilità ai piani nazionali, che in principio dovrebbero rimanere fermi per i previsti quattro/sette anni. Indubbiamente una certa rigidità delle regole protegge da comportamenti opportunistici degli Stati e trattamenti discrezionali (scarsamente controllabili) della Commissione. Ma un difetto di flessibilità può rendere le regole incapaci di adattarsi a contesti economico-finanziari rapidamente mutevoli. Come sempre, occorre trovare un giusto equilibrio tra rigidità e flessibilità delle regole.

Conviene por mano altresì a un’ulteriore difetto della riforma. La disciplina di bilancio ivi delineata, come pure quella relativa agli squilibri macroeconomici, sono parametrate su obiettivi riferiti ai singoli Stati membri isolatamente considerati. Si omette in tal modo di tenere conto della interdipendenza tra le politiche economiche nazionali; manca inoltre una visione di obiettivi di stabilità economica e finanziaria per l’Unione nel suo complesso. A questa duplice lacuna dovrebbe potersi sopperire con una valutazione congiunta di problemi di bilancio e squilibri macroeconomici, che tenga conto della loro interconnessione e li proietti a livello di Unione o almeno di eurozona.

Spiace inoltre constatare che non trova spazio nella riforma il tema della capacità fiscale dell’Unione. Viene così a mancare uno strumento essenziale di governance economica: disciplina di bilancio per gli Stati e capacità fiscale dell’Unione sono strettamente complementari. Le politiche economiche nazionali richiedono di essere sostenute e integrate da efficaci politiche europee. Sono solo quest’ultime che possono far fronte a gravi shock (simmetrici o asimmettrici) o darsi carico della produzione di beni pubblici di interesse generale. La Commissione ha giustificato la lacuna spiegando di non aver voluto appesantire la riforma con una questione controversa, suscettibile di bloccarne l’approvazione. Si può convenire che una riforma incompleta è preferibile a nessuna riforma. Resta tuttavia che la creazione di un’adeguata capacità fiscale dell’Unione deve rimanere all’ordine del giorno, perché riveste un’importanza centrale per il processo di integrazione europea.

In definitiva, la riforma della Commissione merita di essere portata avanti, opportunamente emendata di taluni difetti e carenze. Alla sua attuazione si può procedere senza revisione dei Trattati (fonte primaria), con l’adozione di atti legislativi (fonte secondaria), come si è fatto per l’originario pacchetto del PSC e sue successive modifiche (da ultimo i c.d. Six Pack e Two Pack).

[GLT 23.02.2023]