

AUDIZIONE del 14 febbraio 2023 presso le Commissioni riunite V (Bilancio, tesoro e programmazione) e XIV (Politiche dell'Unione europea) della Camera dei Deputati, nell'ambito dell'esame della Comunicazione della Commissione europea sugli orientamenti per una riforma del quadro di *governance* economica dell'UE [esame COM(2022) 583 final]

Riflessioni sugli orientamenti della Commissione europea: alcuni interrogativi

di Enzo Moavero Milanesi

1. Premessa

Considerata la consueta eccellente qualità del dossier riassuntivo degli Uffici della Camera dei Deputati e la relazione introduttiva della relatrice, darei per acquisita la vostra conoscenza della Comunicazione della Commissione europea (in prosieguo, Commissione) sulla *Riforma del governo economico dell'UE* (COM-2022-583 del 9 novembre 2022¹). Di conseguenza, concentro il mio contributo e le mie osservazioni sugli snodi che trovo più rilevanti e soprattutto, sugli interrogativi che riterrei da risolvere nel corso delle discussioni nelle sedi UE.

2. L'iter e i tempi della riforma

Il testo diffuso dalla Commissione discende da quelli inerenti che lo hanno preceduto nella fase di preparazione e delinea la sua visione. Come ovvio, non ha alcun valore vincolante e l'approvazione della riforma spetta soprattutto ai governi degli Stati membri dell'Unione Europea. Ne discuteranno al Consiglio UE, nella sua formazione detta *Ecofin*, se ne parlerà al Consiglio Europeo e naturalmente, quale legislatore, interverrà anche il Parlamento europeo.

Lo schema di riforma esclude esplicitamente la modifica dei Trattati e per concretizzarlo, occorrono svariati interventi di diritto derivato UE². I lavori legislativi e i relativi negoziati sono decisivi e richiederanno un certo tempo, benché la redazione delle bozze degli atti necessari da parte della Commissione sia, verosimilmente, già avanzata. Per questa ragione trovo quanto mai essenziale avere una valida risposta a ogni punto di domanda³.

L'obiettivo dichiarato dalla Commissione⁴ è di avere le nuove regole pronte all'uso quando, dal gennaio 2024 cesserà la sospensione dell'attuale disciplina. Dunque, i tempi sono serrati. Da quanto si comprende, una convergenza sulle linee generali appare raggiungibile; poi ci si dovrà accordare sui testi legislativi, dove contano i dettagli ed è qui che va dedicata la massima diligenza.

La Commissione è dell'idea che, qualora i lavori legislativi non fossero finalizzati per fine 2023, tornerà ad applicarsi la normativa attuale⁵. Certo, la posizione è giuridicamente corretta, ma non si

¹ In prosieguo, COM 583.

² In base ai Trattati e ai precedenti, la traduzione in atti legislativi UE della riforma dovrebbe fondarsi sull'art. 121 TFUE (cfr. anche l'art. 136 TFUE): pertanto, si applica la *procedura legislativa ordinaria* (co-legislatori Parlamento europeo e Consiglio) in cui il Consiglio si esprime con voto alla *maggioranza qualificata* (quindi, nessuno Stato ha il cosiddetto potere di veto che discende dal voto). Qualora fra le basi giuridiche rientrasse l'art. 126 TFUE la procedura legislativa sarebbe *speciale* con voto all'*unanimità* in Consiglio, dopo *parere* consultivo del Parlamento europeo.

³ Rispetto all'esame di quest'ultime in Italia, è inutile riba dire che gioverà la stretta interazione fra Governo e Parlamento.

⁴ V. p. 22 e 23 COM 583 e v. paragrafo 6 del documento degli uffici della Commissione *Economic governance review-Q&A - DG ECFIN*, January 2023, (in prosieguo, Q/A 01.23).

⁵ V. l'inequivocabile parere degli uffici della Commissione: p. 23 Q/A 01.23.

può nascondere la sua frizione con le tesi degli stessi *orientamenti* che mettono in luce i difetti del sistema che propongono di cambiare⁶.

3. Le grandi linee dell'assetto delineato dalla Commissione

Complessivamente, gli *orientamenti* tratteggiano novità di un certo spessore, pur rimanendo fermi l'impianto operativo e i parametri architrave⁷. Per questo, credo sia essenziale fare in special modo attenzione all'equilibrio effettivo del nuovo assetto e soprattutto alla configurazione degli strumenti di azione, nonché alla terminologia e alle espressioni usate nel documento della Commissione.

In particolare, nel corso delle discussioni tecniche e politiche, consiglio l'approfondimento di svariati temi ancora fluidi per comprenderne l'esatta configurazione. Troverei poi indispensabile misurare la reale rilevanza di alcuni silenzi su importanti questioni in varia maniera connesse alla materia trattata.

Da un punto di vista generale, la Commissione sottolinea⁸ che il nuovo approccio è più duttile e flessibile, tiene meglio conto delle specificità di ciascuno Stato membro e mira ad assicurare una maggiore «titolarità nazionale» sul processo da parte di ciascuno Stato.

Nei vari snodi, i governi e le amministrazioni nazionali continuano ad avere quali interlocutori UE Commissione e Consiglio: come sempre accade, all'incremento di flessibilità nelle regole corrisponderà, inevitabilmente, un'ampliata discrezionalità delle due istituzioni UE incaricate di applicarle. Poiché il ruolo della Commissione sarebbe indubbiamente rafforzato, i margini di rispettivo giudizio e intervento discrezionale vanno capiti bene, perché si sommeranno elementi di disamina tecnica (economica e giuridica) e di discernimento più legato alle rispettive visioni di politica pubblica.

I cardini del nuovo sistema possono essere così riassunti: (i) i *piani strutturali nazionali* di bilancio a medio termine; (ii) la cruciale valutazione, con annessa pubblicità, del peso del debito pubblico accumulato da ciascuno Stato UE in funzione della sua *sostenibilità*⁹; (iii) il *percorso pluriennale* di riduzione del debito, peculiare a ogni Stato nella gradualità e nei solenni *impegni* a varare riforme e fare investimenti¹⁰, che va concordato in ambito UE; (iv) la *spesa primaria netta* finanziata a livello nazionale, quale «indicatore operativo unico»¹¹ per le verifiche e i rilievi della Commissione; (v) l'irrobustimento dei meccanismi di controllo e sorveglianza sull'attuazione dei *piani strutturali nazionali* di bilancio e dell'apparato esecutivo, incluse le sanzioni comminate in caso di devianze.

4. Due sviluppi positivi della riforma

Gli *orientamenti* mostrano la volontà di chiarire che il *focus* dell'esame UE dev'essere sulla situazione di ciascuno Stato membro dell'Unione Europea¹². In tal modo, saranno ufficializzate e rese più palesi le differenziazioni fra uno Stato e l'altro che, nella prassi, già venivano operate. Va da sé

⁶ V. paragrafo 2 COM 583, non a caso intitolato *Necessità di un quadro di governance efficace*.

⁷ Cfr. gli articoli del *Titolo VIII* TFUE; il *Protocollo n. 12* (allegato ai Trattati UE) sulla procedura per i disavanzi eccessivi; e la legislazione in vigore per il *Patto di stabilità e crescita*. In particolare, non mutano i noti parametri relativi al rapporto *deficit/PIL* (3 %) e al rapporto debito pubblico/PIL (60 %).

⁸ V. p. 1 e 3 e paragrafo 3 COM 583.

⁹ Per l'analisi relativa alla *sostenibilità* del debito pubblico (acronimo inglese: *DSA*), la Commissione dichiara di volersi attenere all'articolata e spesso contestata «methodology used (...) fully documented in the Commission's regular *Debt Sustainability Monitor and Fiscal Sustainability Report*», v. p. 10 Q/A 01.23.

¹⁰ V. p. 7 ss. COM 583. Nel richiamo a varare riforme strutturali e a fare investimenti per migliorare la produttività e la competitività echeggia la medesima filosofia del fondo UE *Dispositivo per la ripresa e la resilienza*, noto anche con il nome inglese *Recovery and Resilience Facility (RRF)*.

¹¹ V. p. 9 COM 583. La *spesa primaria netta* già faceva parte degli indicatori scrutinati dalla Commissione, ma ora diventando l'unico, si dovrebbe avere una semplificazione del sistema.

¹² In prosieguo, Unione o UE.

che bisognerà badare che restino costantemente ineccepibili. In questo quadro, la Commissione espone due precisazioni che sono senz'altro positive.

La prima è che, rispetto al traguardo di una progressiva diminuzione del debito pubblico accumulato dagli Stati, la curva discendente del *percorso pluriennale* di riduzione diventa più morbida e la tempistica si allunga su un arco da quattro fino a sette anni¹³. Un contesto che pare più agevole del precedente in cui si incatena tale riduzione al livello di 1/20 l'anno per la porzione di debito eccedente il parametro UE del 60%. Un riferimento cifrato, drastico nell'immagine sommaria, ma che non è mai stato applicato grazie alle svariate flessibilità previste dalla stessa disposizione che lo fissa.

La seconda precisazione attiene all'enfasi conclamata sulla *sostenibilità* del debito pubblico, anziché sul suo ammontare in termini assoluti o in percentuale al PIL. Non è una novità perché le riforme dei regolamenti del *Patto di stabilità e crescita* del 2005 e 2011 già la evocano a più riprese, ma adesso si afferma la buona idea e di farla assurgere a fulcro della valutazione. Ciò porta a stimare ancora più decisiva la crescita dell'economia e pertanto gli investimenti e le riforme che riescono a stimolarla, permettendo a uno Stato di far fronte al proprio debito pubblico anche se elevato.

Si tratta di affinamenti testuali normativi adeguati. Tuttavia, non va trascurato che durante il *percorso* pluriennale (quattro a sette anni) di riduzione potrebbero esserci dei cambiamenti nella maggioranza parlamentare e nella composizione del governo di un dato Stato membro. Una diversa linea politica è suscettibile di entrare in attrito con quanto convenuto da un precedente esecutivo con l'Unione. Per superare il vincolo europeo che legalmente resterebbe in vigore, andrebbero aperti dei negoziati fra lo Stato e le istituzioni UE. Di certo, però, gli *impegni* presi da un determinato governo antecedente, condizioneranno moltissimo i governi successivi e le loro maggioranze, anche perché il risultato delle negoziazioni non è per nulla scontato.

5. Rilievi sulla «titolarità nazionale»

Un obiettivo della riforma è di assicurare una migliore *titolarità nazionale*: si vuole che i competenti organi di ogni Stato UE siano pienamente coinvolti nel sistema, con il comprensibile desiderio di farlo funzionare meglio e senza tensioni. Solo il collaudo effettivo ci dirà, nel tempo, se questo auspicio sarà concretizzato. Lo snodo prioritario sono i *piani strutturali nazionali*, ma a ben vedere un governo non è interamente libero nel predisporre il proprio *piano*.

D'avviso della Commissione, i *piani nazionali* vanno redatti alla luce di un *quadro comune dell'UE*¹⁴ che, da quanto si capisce, sarà la Commissione stessa a delineare. All'evidenza, la sua reale portata (vincolante o meno) rappresenta un elemento chiave ed è fondamentale sapere cosa diranno esattamente le future proposte di regolamento. Per esempio: quanto sarà dettagliato; in che misura legherà lo Stato o sarà meramente indicativo; se una volta approntato dalla Commissione, verrà anche approvato dal Consiglio; quanto ciascuno Stato verrà coinvolto nell'elaborazione.

In ogni caso, è verosimile che il *quadro comune* possa tradursi, nei fatti, in una preventiva costrizione dei margini di manovra per il governo interessato. Una forte influenza sul successivo *piano nazionale* appare ineludibile, a meno che non ci si premuri di circoscriverne il contenuto¹⁵. Ad esempio, limitandolo a ricordare norme e parametri base, tempistica procedurale, dati di bilancio, priorità politiche UE, le risultanze del cosiddetto *semestre europeo*. Qualora, invece, per essere più incisivi,

¹³ Vengono anche confermate le *clausole di salvaguardia*, v. p. 17 COM 583.

¹⁴ V. p. 1, 7 e 13 ss. COM 583.

¹⁵ Il linguaggio degli *orientamenti*, spesso ripetitivo ma con vocaboli diversi, si presta a interpretazioni variegata ed è per questo che servirà essere più univoci nei testi legislativi.

si volesse andare oltre le linee generiche, occorre garantire un'osservanza sostanziale agli artt. 5, 119 e 120 TFUE che salvaguardano la sfera degli Stati membri nell'unione economica e monetaria UE.

Nel *piano nazionale*, lo Stato è tenuto a illustrare i precisi *impegni* che si assume con riguardo al proprio bilancio, nonché alle riforme e agli investimenti da realizzare. Per il bilancio va disegnata una traiettoria che avvii il debito pubblico su un percorso pluriennale di riduzione o lo stabilizzi a «livelli prudenti» e che mantenga il deficit inferiore al 3 % del PIL del paese¹⁶. Con le riforme e gli investimenti va garantita «...una riduzione duratura e graduale del debito e una crescita sostenibile e inclusiva...»¹⁷.

Questi tasselli sono coerenti nell'ottica dell'esito preconizzato e bisogna avere diligente contezza che gli *impegni* dovranno essere veritieri, dettagliati e assortiti di un calendario di attuazione¹⁸. Sono impegni politici, ma con un'evidente valenza giuridica, in quanto sanciti dalla decisione del Consiglio UE che è un atto formale vincolante e in quanto sottoposti a una rigorosa sorveglianza rispetto alla loro traduzione in risultati concreti, pena procedure e sanzioni che diventano più severe e stringenti¹⁹.

All'interno del perimetro di condizioni comuni per il bilancio, gli Stati membri dovrebbero preservare la loro libertà di decidere la propria traiettoria di bilancio agendo vuoi per contenere la spesa pubblica, vuoi per incrementare le entrate. Di nuovo, qui va considerato che il sistema proposto darà modo alla Commissione di esercitare più ascendente affinché un governo rimoduli le imposte e/o le tasse.

Anche per la scelta delle riforme e degli investimenti dei singoli Stati da inserire nel *piano nazionale*, gli *orientamenti* prevedono un'esplicita cornice europea che instrada e quindi, delimita l'autonomia dei governi. Si puntualizza, infatti, che andranno trattate «...le priorità indicate nelle *raccomandazioni specifiche per paese*²⁰... [e si] dovrebbero proporre iniziative in linea con le *priorità strategiche* UE²¹...».

La logica del *Patto di stabilità* nella revisione tracciata dalla Commissione è pertanto di rafforzare l'ottemperanza alle formali intese politiche raggiunte dagli Stati in seno all'Unione, attraverso gli strumenti che controllano i bilanci degli stessi Stati. Va rilevato che un tale collegamento risulta inedito per portata e forza cogente. In questa maniera si finisce con rendere, in buona sostanza, *de facto* obbligatorie le *raccomandazioni specifiche* (in particolare per gli Stati con problemi seri nei conti pubblici) acuminando il dettato dei Trattati che le disciplinano come atti non vincolanti²².

6. I rigori del percorso pluriennale di riduzione del debito

Come già ricordato, nello schema della Commissione gli Stati membri, attraverso i *piani strutturali nazionali*, s'impegnano a realizzare riforme e investimenti che contribuiscano a portare il loro debito su un percorso sostenibile e se del caso, di aggiustamento²³. Tale aggiustamento di bilancio è fissato

¹⁶ V. p. 9 ss. COM 583.

¹⁷ V. p. 7 ss. COM 583 e p. 16 Q/A 01.23.

¹⁸ Lo si desume, oltre che dagli *orientamenti* (v. p. 19 ss. COM 583), dal modello *RRF* che la Commissione tende a seguire. V. anche la lunga lista delle specifiche tecniche per la redazione dei «*piani strutturali nazionali*»: p. 16 ss. COM 583.

¹⁹ V. para grafo 4.2 COM 583.

²⁰ V. p. 7 COM 583. Le *raccomandazioni specifiche per paese* sono fatte dalla Commissione e avvalorate dal Consiglio Europeo, ogni anno, nel contesto del *semestre europeo*.

²¹ V. rispettivamente p. 7 e 4 COM 583: «...i *piani* a medio termine dovrebbero proporre iniziative in linea con le *priorità strategiche* dell'UE, derivate direttamente dagli orientamenti dell'UE e dagli obiettivi concordati...»; «...le transizioni verde e digitale e la necessità di garantire la sicurezza energetica e la resilienza economica e sociale e di costruire le capacità di difesa richiederanno livelli di investimento elevati e duraturi negli anni a venire...».

²² V. art. 288 TFUE. La lettura degli *orientamenti* fa pensare a un'obbligatorietà *de facto* che andrà chiarita al meglio nel corso del dibattito politico e legislativo.

²³ V. p. 9 COM 583

in termini di *spesa primaria netta*. La durata del *percorso* dev'essere di almeno quattro anni, che possono prorogarsi per un ulteriore triennio²⁴. Vari profili meritano un commento.

Il concetto della *sostenibilità* del debito di uno Stato UE si materializza in due conseguenze. La prima è che il debito pubblico deve consolidare, entro la fine del *percorso pluriennale*, una curva di discesa per gradi, di tenuta decennale, nella direzione del livello virtuoso del 60 % del PIL del paese. La seconda concerne il *deficit* annuo che, sempre con capacità di tenuta decennale, bisogna arrestare sotto il 3 % del medesimo PIL²⁵.

Non ci vuole molto per comprendere che, visti i dati attuali del debito pubblico e del *deficit* e il loro andamento nell'ultimo decennio, per l'Italia la sfida sarà notevole; inevitabilmente, a valle del *piano nazionale*, i governi che si succederanno in questo lungo periodo avranno una libertà di azione politica risicata, forse minima o nulla, in materia di bilancio²⁶.

La durata normale di quattro anni del percorso pluriennale può essere oggetto di proroga fino a un periodo massimo di tre anni, purché il piano sia sorretto da riforme e investimenti a supporto della crescita sostenibile e della sostenibilità del debito²⁷. Spetta allo Stato membro inoltrare la richiesta di proroga e spetta alla Commissione di valutarne fondatezza e termini, per consentire infine al Consiglio di decidere²⁸.

Ancora una volta, viene stabilito che la documentazione a sostegno della richiesta: la compri convenientemente; sia consistente, circostanziata; e si rifletta in un minuzioso calendario per soddisfare gli impegni²⁹. Se ne evince che un allungamento della tempistica non è affatto sicuro, ma dipende sia dalla solidità delle ragioni, sia dal positivo responso delle due istanze UE. Incertezze e scrutini che aggiungeranno pressione su uno Stato e su chi lo governa.

Va anche considerato che la Commissione conferma che pubblicherà l'analisi della sostenibilità del debito, il *percorso* di aggiustamento pluriennale e il livello del saldo primario strutturale alla fine del periodo di aggiustamento³⁰. Nessuna innovazione, perché già succede annualmente³¹. Tuttavia, si potrebbe causare una diversa percezione e reazione sui mercati qualora si iniziasse a farlo in stretta concomitanza e correlazione con il singolo processo di definizione del *piano strutturale nazionale* di uno Stato. Ecco un altro aspetto da chiarire e vagliare.

7. Una «distinzione» fra gli Stati membri UE

Si è sottolineata più sopra la delicatezza sistemica del *quadro comune dell'UE* che consentirà alla Commissione di contestualizzare dall'inizio e fornire una sorta di traccia per i *piani strutturali nazionali*. Nel contenuto di detto *quadro* ci sarà un peculiare profilo sensibile che richiede attenzione.

Argomenta, infatti, la Commissione che l'approccio a medio termine consentirà una distinzione tra gli Stati membri, al fine di superare il metodo precedente in cui tutti devono compiere sforzi di adeguamento simili, in particolare nel braccio preventivo, a prescindere dal debito e dai rischi di

²⁴ V. p. 13 e 14 COM 583.

²⁵ V. p. 13 e 16 COM 583: gli *orientamenti* dicono che il *quadro comune* emanato dalla Commissione conterrà questa prescrizione e che, *inter alia*, i *piani nazionali* devono includere nella documentazione a loro supporto le proiezioni per i dieci anni successivi.

²⁶ Come ovvio ed evidenziato più sopra, in linea di principio, la regola finora vigente di ridurre il debito pubblico di 1/20 l'anno appare più draconiana; ma la futura regola non sarebbe da meno, quanto all'esigenza di adepimenti necessari per fruire della flessibilità annunciata, ma tutta da conseguire.

²⁷ V. p. 14 COM 583.

²⁸ V. p. 15 COM 583.

²⁹ V. p. 16 ss. COM 583.

³⁰ V. p. 13 COM 583.

³¹ V. p. 8 Q/A 01.23.

bilancio. Invece, poiché il rapporto debito/PIL e l'evoluzione del debito sono notevolmente diversi da uno Stato membro all'altro, optare per un quadro di sorveglianza basato sul rischio permetterà di adattare la riduzione del debito al rapporto debito/PIL specifico di ogni Stato³².

Da qui discende la «distinzione» effettuata dagli *orientamenti* fra i vari Stati UE: «...Alcuni Stati membri presentano un debito molto elevato, superiore al 90 % del PIL (e in due casi al 150 % del PIL). Altri hanno un debito inferiore al 60 % del PIL. Molti, infine, si trovano in una situazione intermedia, con un debito tra il 60 % e il 90 % del PIL...»³³. È una classificazione asciutta che differenzia le tre categorie avvalendosi di soglie percentuali solo molto parzialmente aderenti a quanto disposto dai Trattati.

La Commissione spiega³⁴ che distinguere gli Stati membri in tre tipologie, in funzione del loro debito, non introduce un nuovo concetto. Si tratterebbe di una traduzione degli usuali tre livelli di rischio (alto, medio e basso) già correntemente utilizzati nell'analisi sulla sostenibilità di un debito pubblico. Un'analisi, va però ricordato, nient'affatto semplice, i cui risultati suscitano sovente contese fra esperti di difforme avviso. In ogni modo, nella logica di questa impostazione, le conseguenze pratiche della «distinzione» si manifestano in un più severo impatto dei meccanismi.

In primo luogo, il *percorso pluriennale* di riduzione del debito per i paesi che lo hanno più alto, definiti « Stati membri con un problema di debito pubblico sostanziale », sarà rigoroso. Mentre per quelli della categoria intermedia, gli «Stati membri con un problema di debito pubblico moderato», la Commissione anticipa che il *percorso* di riferimento sarà meno impegnativo³⁵.

In secondo luogo, per i soli paesi afflitti da un «debito pubblico sostanziale» si propone di introdurre un'inedita variante alquanto coercitiva: uno scostamento dal *percorso* concordato porta automaticamente all'avvio della *procedura per i disavanzi eccessivi*³⁶. Diversamente, se è in causa un «debito pubblico moderato» i medesimi scostamenti potrebbero portare all'avvio della detta procedura solo se giudicati atti a dar luogo a «errori rilevanti»³⁷.

Un approfondimento sui descritti snodi è doveroso per comprenderne compiutamente la piena giustificazione, le dinamiche esatte e tutte le implicazioni possibili. Sono questioni fondamentali per uno Stato e per gli equilibri fra i membri dell'Unione; e sono prioritarie specie per l'Italia, visto che ha uno dei debiti pubblici più ingenti.

8. Rafforzamento del ruolo delle istituzioni UE

Le innovazioni proposte, specie se si bada al loro potenziale effetto cumulativo, corroborano notevolmente il ruolo delle istituzioni UE nell'indirizzare, controllare, condizionare e determinare gran parte delle politiche pubbliche di uno Stato membro. Infatti, la chiave di volta sono riforme e investimenti ad ampio raggio che vanno ben oltre (ad esempio, comparto difesa) la più tradizionale

³² V. p. 8 COM 583. Il riferimento è all'abbandono della già citata regola di ridurre il debito pubblico di 1/20 l'anno.

³³ V. sempre p. 8 COM 583, alla fine del primo capoverso.

³⁴ V. p. 6 Q/A 01.23.

³⁵ V. p. 13 ss. e 24 COM 583.

³⁶ V. p. 10 e 19 COM 583. Va ricordato che, nel 2012, il governo italiano, con un serrato e difficile negoziato, aveva ottenuto di precisare bene nel *Fiscal Compact* (cfr. art. 4) che l'apertura di una *procedura per disavanzi eccessivi* dovuta al debito pubblico potesse essere decisa solo dal Consiglio e con il voto favorevole della sua maggioranza qualificata, anziché passare più facilmente in base alla regola chiamata della maggioranza capovolta. Quest'ultima, introdotta dal cosiddetto *Six-Pack* nel 2011 per la procedura dovuta al *deficit*, consente alla proposta della Commissione di essere approvata dal Consiglio a meno che non ci sia una maggioranza qualificata contraria. L'automatismo oggi proposto va ben al di là perfino della suddetta regola che già costituisce un *unicum* nel diritto UE.

³⁷ V. p. 10 COM 583.

valenza economico sociale. Naturalmente, in ciò non c'è nulla di negativo *a priori*, ma bisogna esserne consapevoli.

Le istituzioni UE esplicitamente coinvolte rimangono la Commissione e il Consiglio. Quindi, il meccanismo base non cambia: l'una vigila, valuta e propone; l'altra vaglia e decide. Sono le consuete rispettive funzioni, del resto dettate dai Trattati. Non vedo alcuna lesione degli equilibri organici dell'Unione³⁸.

Tuttavia, non deve sfuggire che in confronto al sistema sinora vigente, la Commissione acquista peso concreto e influenza. Inoltre, poiché la materia e i dati oggetto delle analisi cruciali sono sempre di più eminentemente tecnici, va considerato che, in seno alla Commissione, sarà inerziale e netto un maggior ascendente dei suoi funzionari sulla compagine politica del collegio dei commissari.

Questo, d'altronde, vale anche per le amministrazioni nazionali ed è coerente e non secondario che gli *orientamenti* enfatizzino un accresciuto ricorso agli istituti indipendenti che in ambito nazionale esercitano un controllo sul bilancio dello Stato. In Italia la competenza è dell'*Ufficio parlamentare di bilancio*, creato nel 2014³⁹; e a livello UE esiste altresì *Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche* (spesso noto con il nome inglese, *European Fiscal Board*), costituito nel 2015⁴⁰.

Per quanto concerne la Commissione, la sua funzione di guida diventa più penetrante mediante l'elaborazione del *quadro comune* dell'UE e con l'immanente, costante presenza in ogni fase. I suoi compiti di valutatore sono rinvigoriti all'articolata potestà di esaminare se il *piano strutturale nazionale* garantisca, davvero e con tenuta decennale, il *percorso* di riduzione di debito e *deficit* e la collegata miscela di riforme e investimenti in sintonia con le priorità UE e le *raccomandazioni specifiche*, nonché di pronunciarsi sulle richieste di proroga dei tempi del *percorso* stesso⁴¹.

Inoltre, la Commissione vigila *ex post* sull'attuazione del *piano strutturale* e del *percorso pluriennale* concordati con ciascuno Stato, riferendo al Consiglio e a tal fine, gli Stati devono presentare apposite *relazioni* annuali⁴². Occorre domandarsi quale intensità avranno gli accertamenti e se, per esempio, saranno comparabili per meticolosità a quelli previsti dal regolamento *RRF*. Già sappiamo, peraltro, che ci saranno due sviluppi.

Da un lato, nel quadro dell'annuale procedura del cosiddetto *Two-Pack* per il controllo dei bilanci nazionali, la Commissione veglierà affinché ci sia conformità fra documenti programmatici di bilancio e *percorso pluriennale* di spesa primaria netta concordato⁴³. Dall'altro lato, gli *orientamenti* prevedono la creazione di un «nuovo strumento» vocato a far rispettare gli *impegni* di riforma e di investimento a sostegno di un *percorso* di aggiustamento⁴⁴: qualora uno Stato non attui gli impegni l'UE avrà «...il potere di chiedere un percorso pluriennale di spesa primaria netta riveduto...»⁴⁵. Ma l'esatta configurazione dello strumento resta da chiarire.

Per quanto riguarda il Consiglio, continuerà a intervenire, con la sua autorità di decisore, per approvare o meno le proposte della Commissione⁴⁶. Però, nella visione degli *orientamenti*, è

³⁸ Cfr. gli artt. 121 e 126 TFUE.

³⁹ Legge 24 dicembre 2012, n. 243.

⁴⁰ Decisione della Commissione 2015/1937.

⁴¹ Con gli interrogativi sollevati sopra ai paragrafi 5 e 6 del presente testo.

⁴² V. p. 14 COM 583.

⁴³ V. p. 17 ss. COM 583: si noti che qui si lambiscono le prerogative dei Parlamenti nazionali, già coinvolte dal *Two-Pack*.

⁴⁴ V. p. 2 ss. e 19 ss. COM 583

⁴⁵ V. p. 20 COM 583.

⁴⁶ Consiglio e Commissione possono anche formulare *raccomandazioni e/o avvertimenti preventivi*, prima che siano riunite le condizioni per l'avvio di una *procedura per disavanzi eccessivi*; v. p. 18 COM 583.

quest'ultima che acquisisce un notevole spazio in più, per effetto della descritta evoluzione dei suoi rapporti bilaterali con gli Stati UE e specialmente, dei nuovi automatismi procedurali⁴⁷.

Detto per inciso, i passaggi al Consiglio meritano attenzione. Benché, in genere, si attivi in riferimento a iniziative della Commissione e tenga in debito conto le valutazioni tecniche, agisce sempre con piena discrezionalità politica. Non va allora dimenticato che nel Consiglio siedono i rappresentanti dei governi degli Stati che sono compagni di strada nell'Unione e parallelamente concorrenti economici e talvolta avversari politici: gli ultimi due fattori possono incidere al momento dell'esercizio della discrezionalità politica e della formazione delle maggioranze.

9. Verso meccanismi esecutivi UE più rigorosi

Gli *orientamenti* presentano come una sorta di contropartita della più grande flessibilità del futuro sistema l'annuncio che «...i meccanismi esecutivi saranno rafforzati...»⁴⁸. Si ribadisce in più passaggi del testo che ciò avverrà attraverso più severità nei controlli e negli strumenti correttivi e nelle sanzioni.

In particolare, si sommano le seguenti novità. Anzitutto, le due poc'anzi menzionate: la creazione di un «nuovo strumento» per far adempire agli *impegni* di riforme/investimenti del *percorso* di aggiustamento del debito e l'automaticità della *procedura per i disavanzi eccessivi* per le devianze da detto *percorso*. Poi, alcune modifiche dell'impianto sanzionatorio.

Rispetto alle sanzioni, si allarga la panoplia a disposizione delle istituzioni UE nei confronti degli Stati membri⁴⁹. Le *sanzioni finanziarie*, già previste, saranno ridotte negli importi allo scopo di poterle effettivamente comminare. Ci sarà un indurimento delle *sanzioni dette reputazionali*: proponimento che necessita di molte spiegazioni⁵⁰. La Commissione punta anche sulle *sanzioni da condizionalità macroeconomica*, con le quali l'erogazione dei fondi UE (sia *strutturali*, sia del *dispositivo per la ripresa e la resilienza*) potrà essere sospesa a uno Stato che non corregga tempestivamente un disavanzo eccessivo⁵¹.

Di sicuro è comprensibile e magari condivisibile una virata di approccio che favorisca una migliore credibilità ed efficacia del sistema complessivo. Ma nonostante ciò, sono in causa aspetti estremamente delicati politicamente, quanto complicati tecnicamente. Giocoforza ripetere che, nelle discussioni legislative e preparatorie, il versante esecutivo del futuro sistema va scandagliato a dovere.

10. Temi complementari

Nel pur esteso testo degli *orientamenti* sono trattati in maniera insufficiente o neppure evocati svariati temi che, per rilievo intrinseco e obiettivo (anche stretto) collegamento, meritano di essere enumerati. Oltretutto, qualcuno è di palese attualità nel dibattito europeo che guarda alle sfide globali della nostra epoca difficile. Non essendo questa la sede per analizzarli come meriterebbero, mi limiterò a elencarli qui di seguito, con telegrafici commenti.

Il primo punto si riassume in alcune domande. Cosa si intende fare del trattato *Fiscal Compact*: perché se non fosse emendato o abrogato in parallelo alla riforma del diritto derivato UE, si avrebbe

⁴⁷ V. sopra paragrafo 7 e nota 36 del presente testo.

⁴⁸ V. p. 10 e 19 ss. COM 583.

⁴⁹ V. p. 19 ss. COM 583.

⁵⁰ V. p. 19 COM 583, dove si dice: «...Ad esempio, i ministeri degli Stati membri oggetto di una PDE potranno essere chiamati a presentare al Parlamento europeo le misure adottate al fine di ottemperare alle raccomandazioni della [procedura per disavanzi eccessivi]...». Sarebbe uno scenario a quanto singolare, da capire bene.

⁵¹ V. p. 19 COM 583 ove si citano i finanziamenti a titolo del *dispositivo per la ripresa e la resilienza* e dei *fondi strutturali*, entrambe di enorme importanza per l'Italia.

un serio bisticcio giuridico⁵². Quale ruolo è attribuito al *MES* riformato nel nuovo sistema di governo dell'economia. La Banca Centrale Europea è un invitato di pietra, eppure i suoi interventi sono stati e sono cruciali, ma non è mai nominata.

Il secondo punto attiene alla *procedura per gli squilibri macroeconomici eccessivi* che viene più volte citata, tratteggiandone i perfezionamenti⁵³. Rimane, però, incerto se sia implicita una sorta di gerarchia fra i vari tipi di *squilibri* ovvero se saranno sottoposti a identici meccanismi deterrenti e sanzionatori e comporteranno le stesse conseguenze per lo Stato che li ha. Poi, continua a restare opaca la visione d'insieme dell'interazione e dell'incidenza complessiva dei vari *squilibri* sul corretto funzionamento dell'unione economica e monetaria UE.

Il terzo punto discende dall'insegnamento delle grandi crisi degli ultimi quindici anni (economica e finanziaria, pandemia COVID-19, contraccolpi della guerra in Ucraina): i vincoli macroeconomici agli Stati membri, per evitare di ampliare asimmetrie e diseguglianze, vanno accompagnati da efficaci strumenti UE di stimolo dell'economia (specie degli investimenti produttivi). L'esempio lampante sono i finanziamenti del programma *Next Generation EU*, varato a fronte della pandemia. Negli *orientamenti* c'è un silenzio assoluto su un fondo stabile: non si parla nemmeno di un qualche sviluppo verso una capacità di bilancio dell'Unione (*central fiscal capacity*) per finalità stabilizzatrici o di come sostenere validamente a livello UE la spesa per i beni pubblici comuni. La questione è centrale e intimamente correlata: bisognerebbe insistere e porla fra le condizioni per l'assenso⁵⁴.

Il quarto punto riguarda la mancato richiamo degli *orientamenti* a forme di una vera *golden-rule*. Una norma dei bilanci statali cosiddetta perché permette di non computare o computare differentemente la spesa pubblica destinata a investimenti produttivi o almeno la spesa dovuta a *cause di forza maggiore* (ad esempio: difesa in tempi di guerra; energia, in tempi di penuria e/o stravolgimento delle fonti di approvvigionamento; sanità, di fronte a pandemie). È un'omissione curiosa, vista l'enfasi del futuro sistema proprio sugli investimenti e sul concetto di *spesa primaria netta*. Penso che il tema vada sollevato, perché ci sono argomenti di logica e di interesse pubblico.

Infine, il quinto punto si riferisce alla politica in materia di aiuti statali alle imprese che la Commissione ha dichiarato di voler cambiare, anche per rispondere al varo negli USA di ingenti sovvenzioni alle aziende. Trattandosi di un campo di competenza autonoma, la Commissione può procedere da sola, come ha già fatto in passato⁵⁵, ma la linea mi sembra opinabile. Consentire agli Stati di erogare più liberamente aiuti nazionali, significa avvantaggiare quelli con maggiore capacità di spesa (perché hanno meno debito pubblico) a scapito degli altri. Si lede così l'essenziale caposaldo della *par condicio* fra le imprese nel mercato interno UE. Il rischio è che ne traggano beneficio soprattutto gli Stati industriali con possibilità di spendere (per fare un nome: la Germania, come è già accaduto di recente con i cd *quadri temporanei* di esenzione per gli aiuti statali). Benché un via libera a stanziare aiuti pubblici possa essere, in prima battuta, apprezzato anche in Italia, l'esito in termini comparativi sarebbe meno vantaggioso rispetto ad altri Stati. Dunque, suggerirei di porre il problema con vigore, sottolineando le contraddizioni e collegandolo a quello dell'istituzione di uno stabile fondo UE per gli investimenti che, invece, sottrarrebbe le iniziative favorevoli alla produttività e alle aziende a un'anticoncorrenziale gara a chi dà più aiuti nazionali.

⁵² V. il laconico cenno a p. 22 Q/A 01.23.

⁵³ V. capitolo 4.3 COM583.

⁵⁴ V. lo scarso riferimento nelle *conclusioni* del Consiglio Europeo del 9 febbraio 2023, punto 15, lettera e) (proprio l'ultima lettera del punto).

⁵⁵ V. peraltro le pur prudenti *conclusioni* del Consiglio Europeo del febbraio 2023, punto 15, lettera a).