

## LA RIFORMA DELLE REGOLE FISCALI IN EUROPA: NESSUN “HAMILTONIAN MOMENT”

### THE REFORM OF FISCAL RULES IN EUROPE: NO “HAMILTONIAN MOMENT”

*Sommario: 1. Introduzione: la resilienza dei parametri di Maastricht. – 2. Il Patto di stabilità e di crescita e le sue modifiche. – 3. Le modifiche del 2005 e del 2011-13 al PSC. – 4. Le disfunzionalità del PSC. – 5. Il debole correttivo della procedura sugli squilibri macroeconomici eccessivi. – 6. La proposta di revisione del PSC della Commissione: un’inversione di paradigma? – 7. (segue): maggiore effettività dell’enforcement del PSC e rafforzamento della procedura sugli squilibri macroeconomici. – 8. Luci e ombre della proposta della Commissione. – 9. (segue): il pericoloso velo d’ignoranza sui vincoli che attendono i Paesi maggiormente indebitati. – 10. Il problematico coordinamento del nuovo PSC con il “nuovo MES”. – 11. Conclusioni: Milward si è perso.*

#### 1. Introduzione: la resilienza dei parametri di Maastricht

La recente Comunicazione della Commissione sulla riforma del Patto di stabilità e crescita (PSC)<sup>1</sup> prelude all'imminente reintroduzione della procedura sui deficit eccessivi, sospesa allo scoppio della pandemia nel marzo del 2020 tramite il ricorso alla c.d. «general escape clause».<sup>2</sup> Si tratta di una riforma annunciata da tempo, sulla quale, già alla vigilia della pandemia, si erano avute diverse proposte, tra cui spicca quella dello European Fiscal Board del 2018, che sembra ispirare la Commissione.<sup>3</sup>

---

\* Professore associato di Diritto Costituzionale presso Università di Ferrara.

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione al PE, al Consiglio, alla BCE, al Comitato sociale ed economico europeo e al Comitato delle regioni, Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework, 9 novembre 2022, COM(2022) 583 final.

<sup>2</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio sull’attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, COM(2020) 123 final, del 20 marzo 2020, su cui cfr. C. BERGONZINI, *L’Europa e il Covid-19. Un primo (e provvisorio) bilancio*, in *Quad. cost.*, n. 4/2020, 766. Le ultime dichiarazioni del Commissario all’economia Paolo Gentiloni attestano la volontà di non prorogare ulteriormente la sospensione del PSC, attualmente valida per tutto il 2023.

<sup>3</sup> Cfr. l’Annual Report 2018 dello European Fiscal Board, § 6, 60ss., disponibile online.

Prima di analizzare la proposta, che ancora non assurge al livello di formale iniziativa legislativa europea,<sup>4</sup> appare opportuno ricostruire sinteticamente la nascita e l'evoluzione del PSC.

I criteri di convergenza introdotti dal Trattato di Maastricht costituivano (e costituiscono tuttora per gli Stati membri non ancora ammessi all'eurozona) le condizioni necessarie per consentire l'entrata nell'eurozona, ossia, l'adesione alla moneta unica. Di questi criteri *ex ante*, quelli relativi alle politiche di bilancio c.d. "sane" (3% deficit/PIL e 60% deficit/PIL, o avvicinamento a tale soglia «con ritmo adeguato»: art. 126.2, lett. b), TFUE) perdurano anche dopo l'ammissione all'eurozona, trasformandosi da criteri di convergenza in criteri di stabilità.<sup>5</sup>

La formulazione di quei criteri rende evidente l'ispirazione politica e non meramente economicistica del progetto di moneta unica. Dal punto di vista economico, infatti, le teorie sulle aree valutarie ottimali (AVO) non prevedevano simili criteri, ritenendo piuttosto che le precondizioni per dar vita a una moneta unica fossero legate alla flessibilità dei mercati del lavoro e alla mobilità dei lavoratori, nonché all'esigenza di avere un bilancio centrale in funzione stabilizzatrice.<sup>6</sup> L'aver preferito a questi criteri – supportati da un minimo di riflessione scientifica – quelli del trattato Maastricht rispecchiava innanzitutto il pregiudizio per cui i pericoli alla stabilità monetaria vengono tutti dalla finanza pubblica e non da quella privata; in secondo luogo, rispecchiavano il timore della Germania (e degli altri Paesi a bassa inflazione dell'area del marco) di pressioni inflazionistiche da parte degli Stati tradizionalmente ad alta inflazione, come l'Italia. Non si trattò di una visione di lungo respiro e basata su teorie e dati di economia comparata, bensì dell'esigenza di innalzare dispositivi difensivi a protezione dell'economia egemone affinché non derivassero danni a tale economia e/o quest'ultima non fosse costretta a rivedere le proprie radicate tendenze anti-inflazionistiche e, in ultima istanza, mercantiliste.<sup>7</sup>

La Germania condizionò la perdita della propria sovranità monetaria non solo all'istituzione di una Banca centrale dell'eurozona assolutamente indipendente, a immagine e somiglianza della Bundesbank (v. l'art. 88 GG), ma anche alla conversione dei Paesi ad alta inflazione alla propria cultura deflazionistica. Di qui il periodo di transizione entro il quale raggiungere il soddisfacimento dei criteri sopra citati: l'aumento della disoccupazione che tale transizione comportò in Paesi come l'Italia e il Belgio fu il sacrificio necessario a provare la serietà delle intenzioni dei Paesi candidati.<sup>8</sup>

I criteri su deficit e debito, perduranti anche dopo il periodo di transizione, sono ispirati alla stessa logica di bloccare le pressioni inflazionistiche che i Paesi ad alto debito possono innescare in un'unione monetaria, i quali – stante la scarsa plausibilità del divieto espresso di

---

<sup>4</sup> Cfr. F. SALMONI, *Commissione UE e "nuovo" Patto di stabilità e crescita: quali altri vincoli?*, in *Federalismi.it*, n. 33/2022, iv.

<sup>5</sup> Cfr. G. CONTALDI, *Diritto europeo dell'economia*, Torino 2019, 265s.

<sup>6</sup> P. DE GRAUWE, *Economia dell'unione monetaria*, Bologna 2016, 182.

<sup>7</sup> Cfr. J. HALEVY, *Il neomercantilismo tedesco alla prova della guerra*, in *Moneta e credito*, v. 75, n. 298, giugno 2022.

<sup>8</sup> DE GRAUWE, *op. cit.*, 184.

salvataggio (artt. 123 e 125 TFUE) – potrebbero arbitrariamente confidare nella garanzia implicita di salvataggi da parte degli altri Stati o della BCE in caso di rischio di insolvenza.<sup>9</sup> Tali criteri hanno un valore “ideologico”, non certo scientifico, stante l’arbitrarietà della loro quantificazione ai fini dell’astratta sostenibilità del debito: essi si basano sull’ottimistica previsione di crescita nominale del PIL del 5% annuo (di cui 3% reale e 2% di inflazione auspicata), ignorando sia i differenziali di crescita tra vecchi Stati membri e nuovi, sia il pericolo, poi avveratosi, di una stagnazione delle economie occidentali mature.<sup>10</sup>

I criteri volti a imbrigliare le politiche fiscali degli Stati membri dell’eurozona presentano, nei trattati, delle clausole di flessibilizzazione, la più importante delle quali è quella che il nostro governo riuscì a negoziare per poter rientrare nella soglia del debito al 60% sul PIL: sono tollerati debiti pubblici sopra-soglia, purché il rapporto tra debito pubblico e PIL «si stia riducendo in misura sufficiente e [...] si avvicini al valore di riferimento con un ritmo adeguato» (art. 126.2, lett. b), TFUE).<sup>11</sup> Ma il Trattato contiene ulteriori clausole di flessibilizzazione.<sup>12</sup>

Nel 1997 la Germania pretese e ottenne l’aggravamento dei parametri su deficit e debito pubblico, per continuare a poter efficacemente vincolare anche dopo l’entrata nella moneta unica i Paesi a tradizione inflazionistica e con elevati debiti pubblici. Ciò non avvenne ricorrendo alla revisione del Trattato di Maastricht, bensì tramite l’introduzione del famigerato Patto di stabilità e crescita.

## 2. Il Patto di stabilità e di crescita e le sue modifiche

Il Trattato di Maastricht, come noto, all’atto di introdurre i vincoli sul deficit e sul debito, stabilì al contempo una disciplina-quadro sulla vigilanza e sulla correzione degli sforamenti di tali parametri contabili (art. 104 C, attuale art. 126.3-13 TFUE, e Protocollo n. 12), assieme con la possibilità di ricorrere al diritto derivato per sostituire il Protocollo e di precisare «le modalità e le definizioni per l’applicazione delle disposizioni di detto protocollo».<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> DE GRAUWE, *op. cit.*, 186; Cfr. M. D’ANTONI, G. NOCELLA, *Le regole fiscali europee: prospettive di riforma e problemi aperti*, in *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2020*, a cura di G. ARACHI, M. BALDINI, S. TOSO, Il Mulino, Bologna, 2021, §2.

<sup>10</sup> DE GRAUWE, *op. cit.*, 187s.; G. MAJONE, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis: Has Integration Gone too Far?*, Cambridge 2014, 58-87.

<sup>11</sup> La flessibilizzazione del requisito del 60% fu, come noto, una vittoria della delegazione italiana guidata da Guido Carli: cfr. S. D’ANDREA, *L’Italia nell’Unione Europea. Tra europeismo retorico e dispotismo “illuminato”*, Soveria Mannelli 2022, 148ss.

<sup>12</sup> Cfr., in particolare, lo scostamento dal parametro del deficit/PIL al 3% che si dimostri «eccezionale e temporaneo» art. 126.2, lett. a), TFUE; la possibilità per la Commissione di tener conto, in caso di sfioramento dei parametri, degli «investimenti» e «di tutti gli altri fattori significativi» (art. 126.3 TFUE). Cfr. C. KAUPA, *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, Oxford – Portland, 307s. Sulla discrezionalità che la lettera del Trattato lasciava ai governi, cfr. A. CANTARO, *Ascesa e declino dell’eccezionalismo*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2015, 59.

<sup>13</sup> Le disposizioni dirette a sostituire il Protocollo contenente i parametri del 3% del deficit/PIL e del 60% del debito/PIL si sarebbero potute approvare con una procedura legislativa speciale che contempla(va) l’unanimità del Consiglio (previa consultazione del PE e della BCE) (art. 104 C.14, co. 2, Tr. Maastricht), mentre la “precisazione” delle «modalità» e delle «definizioni» per l’applicazione del Protocollo avrebbe potuto avvenire con procedura legislativa ordinaria (co. 3). Il che è oggi disposto dall’art. 126.14 TFUE.

Nel 1997 fu approvato il c.d. Patto di stabilità e crescita (PSC), che si compone della risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam del 17 giugno 1997 (97/C 236/01)<sup>14</sup> e due regolamenti del Consiglio, il 1466/97 e il 1467/97 entrambi del 7 luglio 1997, dedicati, rispettivamente, al «rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche», e alla «accelerazione e [a]l chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi». Questi tre atti, pur non sostituendo i parametri e, in particolare, quello del deficit, stabiliscono l'obiettivo del raggiungimento nel medio termine di un saldo di bilancio prossimo al pareggio o, addirittura, positivo. Ad articolare l'obbligo del bilancio in pareggio o addirittura in avanzo nel medio termine, tuttavia, oltre alla risoluzione del Consiglio, è il solo regolamento n. 1466/97, il quale non si basa(va) sulle citate disposizioni del trattato dedicate alla procedura sui disavanzi eccessivi (vigente art. 126 TFUE), bensì sul previgente art. 103.5 del Trattato (attuale art. 121.6 TFUE), dedicato alla sorveglianza multilaterale del coordinamento delle politiche economiche e approvato in base alla procedura di cui al previgente art. 189 C del Trattato, cioè a maggioranza qualificata del Consiglio. Ad essere competente sull'attuazione delle procedure per deficit eccessivo è, invero, il regolamento n. 1467/97, il quale, fondandosi sulla base giuridica del citato art. 104 C.14, co. 2, del Trattato (attuale art. 126.14, co. 2, TFUE), è stato approvato all'unanimità del Consiglio. Tuttavia, esso non contiene, come dovrebbe, la disciplina volta a "sostituire" il Protocollo contenente i parametri su deficit e debito di cui parla l'art. 126.14, co. 2, bensì una sorta di integrazione e aggravamento (procedurale e sostanziale) di quest'ultimo.<sup>15</sup> In tale regolamento, però, il riferimento all'obbligo di perseguire un saldo di bilancio vicino al pareggio o positivo si rinviene solo nei considerando nn. 3, 7 e 11, mentre nell'articolato si rinviene: la disciplina delle circostanze che giustificano un «eccezionale e temporaneo» superamento del limite del disavanzo *ai sensi del Trattato*, ossia del 3% fissato nel Protocollo; la scansione temporale che conduce alla constatazione del disavanzo eccessivo (art. 3) e all'applicazione delle relative sanzioni (art. 7); i casi di sospensione della procedura (artt. 9 e 10); l'entità delle sanzioni (artt. 11-16).<sup>16</sup> Non si tratterebbe, pertanto, di un autentico irrigidimento del parametro del deficit annuale stabilito dal Protocollo, posto che solo il superamento dei parametri ivi stabiliti darebbe l'innescio alle procedure sanzionatorie, così che il vincolo del PSC sul pareggio di bilancio nel medio periodo, lungi dall'essere un vincolo quantitativo, sarebbe solo strumentale a dissuadere «dalla formazione di deficit eccessivi e a garantire la concreta operatività dei meccanismi di sorveglianza multilaterale allo scopo di favorire percorsi di convergenza».<sup>17</sup>

Dal punto di vista dell'economista, tuttavia, l'obbligo di raggiungere l'equilibrio di bilancio nel medio periodo, cioè nel corso del ciclo, è stato definito un «cambiamento straordinario»

---

<sup>14</sup> Con cui si impegnano le istituzioni europee e nazionali coinvolte nella sorveglianza sul rispetto dei vincoli fiscali alla piena e tempestiva applicazione delle norme del Trattato.

<sup>15</sup> Cfr. il primo considerando, secondo cui le disposizioni del regolamento 1467 «costituiscono, insieme a quelle del protocollo n. 5 del trattato [attuale protocollo 12], un nuovo sistema integrato di norme per l'applicazione dell'articolo 104 C».

<sup>16</sup> Cfr. G. RIVOSECCHI, *Procedure finanziarie e vincoli del Patto di stabilità e crescita*, in *Amministrazione in cammino*, 2004, 6ss.; F. SALMONI, *Stabilità finanziaria, Unione bancaria europea e Costituzione*, Milano 2019, 88ss.

<sup>17</sup> RIVOSECCHI, *Procedure finanziarie*, cit., 11s.

rispetto al parametro del 60% debito/PIL, capace di impedire la contrazione di nuovi debiti nel corso del ciclo, spingendo a ridurre il rapporto debito/PIL fino ad annullarlo. «Sorprende che questa fondamentale modifica degli obiettivi della politica di bilancio sia passata quasi inosservata quando il PSC fu sottoscritto». <sup>18</sup>

In verità, il PSC non passò così inosservato all'epoca, tanto che vi fu chi provò a contestarne l'opportunità e la legittimità, ma l'immediata reazione positiva del governo francese alla proposta tedesca del PSC e la posizione di subordinazione in cui si trovavano governi come il nostro, disposti a tutto pur di essere ammessi fin dall'inizio nell'eurozona, neutralizzarono qualsiasi credibile tentativo di contestazione. <sup>19</sup>

La polemica sul PSC si ripresentò diversi anni dopo: quando la crisi dell'eurozona cominciò a mordere, il PSC fu additato polemicamente come una sorta di "golpe" ai Trattati, reo di aver surrettiziamente obliterato la libertà di manovra consentita agli Stati dell'eurozona dal parametro del 3% deficit/PIL, sostituito da quello del pareggio di bilancio. <sup>20</sup> Posto che il Trattato prevedeva che entro il 1° luglio 1998 il Consiglio europeo avrebbe dovuto stabilire quali Stati membri potevano essere ammessi all'eurozona (art. 109 J, §4, del Trattato), nel 1997 furono proposti (su iniziativa del governo tedesco) i regolamenti del PSC, la cui entrata in vigore avrebbe dovuto anticipare lo scrutinio di ammissibilità degli Stati membri, ciò al fine di condizionare la volontà dei governi dei Paesi la cui ammissione non era scontata: solo approvando i rigidi requisiti del PSC tali governi avrebbero dato prova di autentica conversione ai valori degli Stati a bassa inflazione e debito pubblico contenuto, meritando così l'ammissione immediata nell'eurozona. «L'adesione al regolamento [1466/97] fu formalmente volontaria. Sostanzialmente, almeno per alcuni degli Stati membri, coatta. Ottenere consensi formalmente volontari, sostanzialmente coatti, è un metodo che anche in seguito sarebbe stato praticato». <sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> DE GRAUWE, *op. cit.*, 281.

<sup>19</sup> Cfr. S. D'ANDREA, *L'Italia nell'Unione Europea*, cit., 151ss. che, sulla contrarietà del regolamento n. 1466/97 al Trattato, riporta l'opinione di V. GUIZZI, *Manuale di diritto e politica dell'Unione europea*, Napoli 2003, 662s. e di G. GUARINO, *Salvare l'Europa salvare l'euro*, Firenze 2013, 30s. Lo stesso A. riporta come la proposta del PSC, avanzata dal ministro delle finanze tedesco Waigel, fosse stata, dopo una sola settimana, ritenuta "legittima" dal ministro delle finanze francese (*ibidem*, 157). Ivi si riportano anche le opinioni di autorevoli esponenti (Luigi Spaventa, Helmut Schmidt), nonché l'opinione dell'allora capogruppo della Sinistra democratica, Cesare Salvi, e della replica dell'allora Presidente del Consiglio Romano Prodi; l'opinione di Paolo Peluffo (capo dell'ufficio stampa di Palazzo Chigi dal 1993 al 1994 e direttore della comunicazione del ministero del Tesoro dal 1996), il quale riteneva che il PSC fosse contrario allo spirito originario di Maastricht, riconoscendo però che solo con il PSC i tedeschi si decisero per l'effettiva praticabilità dell'euro.

<sup>20</sup> G. GUARINO, *Euro: vent'anni di depressione (1992-2012)*, in *Nomos* 2/2012, 18s. Parla di «strappo alla legalità comunitaria» F. LOSURDO, *Lo stato sociale condizionato. Stabilità e crescita nell'ordinamento costituzionale*, Torino, 2016, 33. Ivi si dà conto anche dell'iniziativa di Francia e Italia per bilanciare il PSC con una risoluzione sulla crescita e sull'occupazione, approvata dal Consiglio europeo di Amsterdam del 1997, che inaugurò la debolissima politica europea dell'occupazione: *ibidem*, pp. 37ss.

<sup>21</sup> G. GUARINO, *Euro: vent'anni di depressione*, cit., 11. Nello stesso scritto si sottolinea come tale strategia di condizionamento non vada imputata alla Germania, bensì alla Commissione (ivi, 17s.). Per S. D'ANDREA, *L'Italia nell'Unione Europea*, cit., 169, in qualsiasi trattativa il contraente più debole, o totalmente inetto, «è sempre colui che vuole a ogni costo un obiettivo e mostra questa sua disposizione alle controparti. Queste ultime lo stritolano. Meritatamente». Assai meno polemico l'approccio seguito all'epoca dell'introduzione del PSC da S. CASSESE, *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Roma 1998, 8, secondo cui «chi non ha virtù può solo sperare di obbligarci a marciare al passo dei paesi virtuosi».

In termini meno eclatanti di Guarino, anche altre voci autorevoli – un tempo tolleranti verso l'irrigidimento preteso e ottenuto dalla Germania nel 1997<sup>22</sup> – hanno recentemente mutato registro e descrivono l'introduzione del PSC come «(i) cedimento della Commissione e degli altri governanti nazionali alla *sconsiderata richiesta tedesca* d'irrigidire le regole della finanza pubblica» (corsivi aggiunti).<sup>23</sup>

Non sembra negabile l'irrigidimento prodottosi con l'approvazione nel 1997 del PSC: tuttavia, come illustrato sopra, si è trattato formalmente di un irrigidimento del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, ai sensi dell'attuale art. 121 TFUE<sup>24</sup>, senza alcun irrigidimento formale dei parametri quantitativi del 3% e del 60% contenuti nell'attuale Protocollo n. 12 (previgente Protocollo n. 5). Le sanzioni e le deroghe disciplinate dal regolamento n. 1467/97 sono, infatti, riferite sempre e solo ai valori di riferimento di cui al Trattato, mai alla deviazione dal più rigido obiettivo di medio termine del pareggio o avanzo di bilancio.<sup>25</sup> Dunque, nessuna violazione formale dell'art. 104 C Tr. Maastricht (vigente art. 126 TFUE). Semmai potrebbe discutersi della legittimità della base giuridica del regolamento n. 1466/97 (l'allora art. 103.5 del Trattato, attuale art. 121.6 TFUE), in cui si ipotizza, sì, il ricorso eventuale a un regolamento d'attuazione (da approvarsi con procedura legislativa ordinaria), ma solo per l'adozione delle «modalità della procedura di sorveglianza multilaterale» sul coordinamento delle politiche economiche ad opera di Commissione e Consiglio (ai sensi dei precedenti paragrafi: art. 121.3 e 4 TFUE, previgente art. 103 del Trattato). E sembra, invero, una forzatura far entrare il vincolo per gli Stati membri di convergere verso bilanci in pareggio o in avanzo nella nozione di «modalità della procedura» sul coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri.

Appare allora evidente che la scelta di non rimettere mano alle norme del Trattato e ai parametri del Protocollo sulle soglie quantitative di deficit e debito, ricorrendo al diritto derivato con gli artifici legali illustrati sin qui, fu dettata dall'esigenza di non dare troppa enfasi formale al nuovo compromesso politico raggiunto su input tedesco, onde evitare anche una reazione delle opinioni pubbliche nazionali in sede di procedure di ratifica del coevo Trattato di Amsterdam.<sup>26</sup> L'ennesimo esempio dell'*integrazione di soppiatto*, insomma.<sup>27</sup> L'operazione è stata quella di blindare in norme giuridiche sanzionabili solo con le modalità soft del coordinamento delle politiche economiche (vigente art. 121 TFUE) l'impegno politico a perseguire politiche di

---

<sup>22</sup> Per G. DELLA CANANEA, *Il patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Riv. dir. fin.*, n. 4, 2001, 569ss., la discrezionalità nella valutazione dei parametri di Maastricht non sarebbe soppressa dal PSC, «ma – al più – [...] depotenziata»; non vi sarebbe contrasto tra i regolamenti del PSC e le norme del Trattato, bensì una mera «restrizione delle possibili valenze delle disposizioni costituzionali», di cui viene scelta l'interpretazione «più restrittiva».

<sup>23</sup> G. DELLA CANANEA, *Il nuovo MES: ex crisis Europa oritur*, in *Quad. cost.*, n. 1/2021, 207.

<sup>24</sup> Il regolamento 1466/97, come originariamente approvato, così si apre: «Il Consiglio dell'Unione Europea, visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 103, paragrafo 5, vista la proposta della Commissione, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 189 C del trattato». Non sembra pertanto corretto quanto osservò all'epoca G. DELLA CANANEA, *Il patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, cit., 559ss., § 3.B), secondo cui entrambi i regolamenti del PSC (anche il n. 1466/97) si richiamano alla base giuridica del previgente art. 104 C, § 14, del Trattato.

<sup>25</sup> Cfr. G. RIVISECCHI, *Procedure finanziarie*, cit., 11s.

<sup>26</sup> Cfr. G. DELLA CANANEA, *Il patto di stabilità*, cit., 574.

<sup>27</sup> G. MAJONE, *Dilemmas of European Integration. The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, New York 2005.

austerità da parte degli Stati membri, in spirito sinergico con quelle parti del Trattato dirette a sterilizzare le politiche industriali (tanto dell'UE che degli Stati membri) e sostituirle con la politica della concorrenza, in perfetto stile ordoliberalista.<sup>28</sup>

### 3. Le modifiche del 2005 e del 2011-13 al PSC

I regolamenti del PSC furono modificati nel 2005,<sup>29</sup> dopo che il noto contenzioso tra Commissione e Consiglio sull'omessa apertura di una procedura per deficit eccessivo nei confronti di Francia e Germania aveva evidenziato i limiti delle regole che dettagliavano il parametro del deficit e la loro pro-ciclicità.<sup>30</sup> Pertanto, il PSC veniva flessibilizzato in modo da attenuare il carattere prociclico del vincolo nominale del 3%, il quale si sarebbe dovuto calcolare tenendo conto di fattori rilevanti relativi alla posizione economica e di bilancio di medio termine e alla realizzazione di riforme, con allentamento dei tempi per il rientro in caso di condizioni avverse.<sup>31</sup>

Anche dopo lo scoppio della crisi economica i regolamenti del PSC furono modificati, stavolta in termini restrittivi. L'irrigidimento corrispose alla narrazione prevalente delle ragioni della crisi che i governi degli Stati creditori seppero imporre agli Stati debitori, volta ad agitare lo spauracchio della scarsa responsabilità fiscale degli Stati più colpiti. Una ricostruzione in evidente contraddizione con i dati empirici delle crisi di Irlanda e Spagna, campionesse nel rispetto dei parametri di Maastricht alla vigilia dei salvataggi pubblici delle proprie banche private.<sup>32</sup>

A essersi rivelati retrospettivamente più attendibili sono stati proprio quegli indicatori non adeguatamente presidiati dai Trattati: gli squilibri della bilancia dei pagamenti dal 1999 al 2007.<sup>33</sup> Essi puntano il dito proprio su ciò che meno piace(va) ammettere alla Germania (ma anche all'Olanda, ecc.), ossia sul fatto che le radicate preferenze tedesche per i surplus stanno tra le cause del problema.<sup>34</sup> Surplus che, a loro volta, traggono alimento dalla mancata convergenza della Germania verso il tasso di inflazione del 2% fissato identicamente per tutti gli Stati dell'eurozona già prima dell'entrata in funzione della BCE.<sup>35</sup> Ma il tasso d'inflazione non

---

<sup>28</sup> Cfr. V. ANGIOLINI, A. MANGIA, *Politica industriale*, in M.P. CHITI, G. GRECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano 1997, 968ss.; M. PIANTA, *L'Europa della finanza*, in *Parolechiave*, n. 2/2012, 107.

<sup>29</sup> Regolamenti (CE) n. 1055/2005 e n. 1056/2005 del Consiglio, del 27 giugno 2005.

<sup>30</sup> Cfr. CGUE, causa C-27/04, sent. 13 luglio 2004: cfr. F. SALMONI, *Stabilità finanziaria*, cit., 96 ss.

<sup>31</sup> Cfr. i Regolamenti (CE) n. 1055/2005 e n. 1056/2005 del Consiglio, del 27 giugno 2005, su cui M. D'ANTONI, G. NOCELLA, *Le regole fiscali europee*, cit., §1.

<sup>32</sup> Cfr. M. D'ANTONI, G. NOCELLA, *op. ult. cit.*, §1.

<sup>33</sup> L'art. 66 TFUE si preoccupa solo degli squilibri dovuti a movimenti di capitale coinvolgenti Paesi terzi; l'assistenza finanziaria, in caso di squilibri della bilancia dei pagamenti, non riguarda gli Stati dell'Eurozona, bensì quelli gli Stati membri "con deroga": art. 143 TFUE.

<sup>34</sup> Cfr. M. WOLF, *Merkozy failed to save the eurozone*, Financial Times, 6 dicembre 2011. Chi si aspetta di essere sistematicamente in surplus commerciale non si preoccupa di contenere i deficit altrui e l'assenza di un limite analogo per il deficit della bilancia dei pagamenti risponde alla necessità di non intralciare i movimenti di capitale privato, specie di quello delle aree finanziarie più avanzate dell'Eurozona: A. BAGNAI, *Crisi finanziaria e governo dell'economia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2011, 13.

<sup>35</sup> Il tasso d'inflazione al 2%, discrezionalmente stabilito dalla BCE, era già stato implicitamente posto alla base del calcolo del parametro del 3% del deficit/PIL (cfr. *supra*). Si tratta del tasso tradizionalmente seguito dalla Fed statunitense.

dipende dai deficit pubblici degli Stati, bensì dal costo unitario del lavoro, la cui convergenza è cruciale quando viene meno la flessibilità del cambio: i salari nominali, a tal fine, non devono crescere più della produttività in ciascuno Stato membro, al netto di tale tasso comune di inflazione. Il che, però, comporta oneri non solo per gli stati ove i salari sono superiori alla produttività, ma anche per quelli con salari inferiori alla produttività.<sup>36</sup> Così, se la Grecia alla vigilia della crisi economica incrementava i suoi salari al 2,7%, la Germania li incrementava del solo 0,4%, causando una violazione assai più patente dell'obiettivo comune di un'inflazione al 2% ed esercitando una pressione deflattiva enorme sulla contrattazione salariale al fine di aumentare la propria competitività, dentro e fuori l'UE.<sup>37</sup>

Gli indicatori corretti, in altre parole, sono stati occultati da quelli fuorvianti, sull'onda dell'immagine di successo economico del modello tedesco *export-led*, rafforzatosi dopo le riforme del mercato del lavoro del 2004 (c.d. Hartz IV)<sup>38</sup>, immagine che, assieme alla presa ideologica del modello neoliberale, ha contribuito a sviare la capacità di giudizio degli altri Stati membri e delle istituzioni dell'UE.<sup>39</sup>

Come noto, l'irrigidimento dei vincoli di bilancio è stato operato sia modificando il diritto derivato, attraverso il c.d. Six pack e il Two Pack<sup>40</sup>, sia attraverso un trattato internazionale tra gli Stati dell'UE, il famigerato "Fiscal Compact" (cui non aderirono il Regno Unito e la Repubblica Ceca).<sup>41</sup>

La riforma del 2011, come noto, introdusse un Obiettivo di Medio Termine (OMT) specifico per ciascun Paese in relazione alla valutazione delle sue finanze pubbliche, distinguendo tra Paesi virtuosi (con debito/PIL inferiore al 60%, per cui il limite dell'OMT è quello dell'1% del PIL) e Paesi indebitati (oltre il 60%, per cui il limite massimo è lo 0,5% del PIL). Si introdusse anche la c.d. "regola della spesa", per cui la crescita della spesa pubblica primaria non può superare la crescita del PIL potenziale per i Paesi che hanno raggiunto il proprio OMT, mentre deve essere inferiore per quelli che non l'anno ancora raggiunto.<sup>42</sup>

Tra le modifiche maggiori spicca quella volta a irrigidire il vincolo del 60% del debito, imponendo agli Stati membri che lo superano di convergere verso tale indicatore riducendo il

---

<sup>36</sup> H. FLASSBECK, C. LAPAVITSAS, *The Systemic Crisis of the Euro. True Causes and Effective Therapies*, Berlino, Rosa Luxemburg Stiftung, 2013, 7ss.

<sup>37</sup> *Ibidem*, 12.

<sup>38</sup> Cfr. A. SOMMA, *L'altra faccia della Germania. Sinistra e democrazia economica nelle maglie del neoliberalismo*, Roma 2015, 35ss. Sulla limitata crescita dell'economia tedesca, cfr. P. CIOCCA, *La Germania: debitrice ieri, creditrice oggi*, in A. BOLAFFI, P. CIOCCA, *Germania/Europa. Due punti di vista sulle opportunità e i rischi dell'egemonia tedesca*, Roma, 187ss., il quale ritiene economicamente insensato l'obiettivo del pareggio di bilancio perseguito – anche con la riforma costituzionale del 2009 – da parte della Germania.

<sup>39</sup> H. FLASSBECK, C. LAPAVITSAS, *The Systemic Crisis of the Euro*, cit., 14.

<sup>40</sup> Il six pack include tre regolamenti che riformano il PSC (reg. n. 1175/2011 che modifica il reg. n. 1466/97, cit.; il reg. n. 1177/2011, che modifica il reg. n. 1467/97, cit.; il reg. n. 1173/2011); due regolamenti che disciplinano le nuove procedure per la sorveglianza sugli squilibri macroeconomici (n. 1174/2011 e n. 1176/2011) e una direttiva sui quadri nazionali di bilancio (Direttiva 2011/85/UE). Il two pack include due regolamenti: n. 472/2013 e n. 473/2013 sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro.

<sup>41</sup> Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'Unione economica e monetaria, firmato il 2 marzo 2012: cfr. R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea. Processo costituente e governance economica*, Bologna 2015, p. 301s.

<sup>42</sup> Cfr. R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, cit., 303ss.

proprio divario di almeno un ventesimo all'anno.<sup>43</sup> Si trattò di una regola chiaramente ispirata dalla logica dell'austerità che all'epoca pervadeva i governi dei più influenti Paesi dell'Eurozona (guidati dalla Cancelliera tedesca Merkel e dal Presidente francese Sarkozy), a loro volta influenzati dal panico sui mercati, tutt'altro che placato dalle deboli iniziative della BCE di Trichet.<sup>44</sup> Quella regola è entrata ufficialmente in vigore nel 2015: la sua rigorosa applicazione avrebbe comportato vere e proprie cure da cavallo, a suon di avanzi primari annuali insostenibili per i Paesi maggiormente indebitati come l'Italia. Difatti, fino alla sospensione del PSC del 2020, i governi italiani hanno sempre negoziato con la Commissione deroghe temporanee al fine di procrastinare l'applicazione della "regola del ventesimo".<sup>45</sup>

Si tratta di regole in apparenza rigorose, ma che, di fatto, comportano una valutazione complessiva delle finanze pubbliche e dell'andamento economico di un Paese, la cui complessità non può che rendere altamente discrezionale l'applicazione di quelle regole.

Dal punto di vista procedurale, la novità più eclatante è stata l'introduzione della regola del *Reverse Majority Voting*, che blindava le proposte della Commissione nell'ambito della procedura per deficit eccessivo,<sup>46</sup> efficaci in assenza di un tempestivo voto contrario del Consiglio, così da evitare il ripetersi della situazione che si ebbe nel 2003-2004 (con il Consiglio che non diede seguito alla proposta della Commissione di avviare la procedura contro Francia e Germania: cfr. *supra*). La riforma, oltre a essere di dubbia compatibilità con la lettera dell'art. 126 TFUE,<sup>47</sup> non ha eliminato la discutibile prassi delle ricorrenti trattative opache per flessibilizzare le regole numeriche del PSC, bensì le ha semplicemente anticipate dalla fase decisionale del Consiglio a quella di proposta della Commissione. La negoziazione tra singoli Stati membri e Commissione produce l'evidente politicizzazione dell'operato di quest'ultima, accusata di trattare in modo differente i governi nazionali a seconda della loro consonanza politica con quella della stessa Commissione.<sup>48</sup>

#### 4. Le disfunzionalità del PSC

In questi anni di vigenza del PSC, l'ambizione di far funzionare un'unione monetaria senza unione politica e di sostituire un bilancio centrale in funzione anticiclica con un coordinamento centrale delle politiche economiche e fiscali degli Stati dell'eurozona si è dimostrata forse troppo ... "ambiziosa"! In effetti, è quanto mai arduo disegnare un sistema di regole fiscali

---

<sup>43</sup> Regolamento UE 1177/2011, art. 1, che ha inserito il § 1 *bis* nell'art. 2 del Regolamento 1467/1997; art. 4 del Fiscal Compact.

<sup>44</sup> DE GRAUWE, *op. cit.*, 286 e 290.

<sup>45</sup> La stessa Commissione, del resto, pubblicò nel 2015 la Comunicazione sulla flessibilità, al fine di ampliare gli spazi di manovra in considerazione dei fattori ciclici e della realizzazione di riforme strutturali e investimenti: Cfr. M. D'ANTONI, G. NOCELLA, *Le regole fiscali europee*, cit., § 1.

<sup>46</sup> Le raccomandazioni formulate dalla Commissione sull'accertamento dell'inadempimento dello Stato interessato e/o sull'adozione di sanzioni, si considerano adottate dal Consiglio a meno che quest'ultimo non decida di respingerle entro dieci giorni (a maggioranza semplice o qualificata, a seconda dei casi): art. 4.2, 5.2 e 6.2 del Regolamento 1173/2011; art. 3.3, Regolamento 1174/2011, art. 6.2, Regolamento 1466/97, come modificato dal regolamento 1175/2011; art. 10.4 del Regolamento 1176/2011.

<sup>47</sup> Cfr. C. KAUPA, *The Pluralist Character of the European Economic Constitution*, cit., 330ss.

<sup>48</sup> Cfr. M. D'ANTONI, G. NOCELLA, *Le regole fiscali europee*, cit., § 1.

“intelligenti” e flessibili, applicabili in modo uniforme ma senza azzerare la discrezionalità economica dei governi nazionali, con sufficiente capacità di reazione anticiclica e fissazione di percorsi di risanamento del debito realistici.<sup>49</sup> Il tutto a fronte di una politica monetaria unidimensionale, che inevitabilmente interferisce in senso divaricato con le politiche economiche e fiscali di questo o quello Stato membro, producendo vincitori e vinti.<sup>50</sup>

Tra le maggiori criticità rilevate da più parti, stanno la metodologia utilizzata per misurare il c.d. saldo strutturale di bilancio e il ricorso a entità non osservabili, quali la stima del PIL potenziale e del conseguente *output gap* (ossia: il divario tra PIL reale e potenziale, la cui ampiezza determina lo spazio di manovra in deficit), e l'eccessiva complessità delle regole stratificatesi negli anni, con ricadute sull'opacità delle procedure.<sup>51</sup> Oltre a ciò, le regole avrebbero effetti distorsivi sulla composizione della spesa, posto che la rigidità delle spese correnti (stipendi pubblici e spesa sociale) spinge i governi a posticipare le spese per investimenti, senza che la famigerata flessibilità concessa dalla Commissione abbia potuto arginare tale tendenza.<sup>52</sup>

Si potrebbe obiettare che le violazioni del PSC non hanno mai condotto all'applicazione di sanzioni e che la stessa prassi della Commissione ha dimostrato come, anche dopo le riforme del 2011-2013, vi sia sufficiente spazio di flessibilità delle regole sui bilanci pubblici. Lo proverebbe l'andamento della spesa pubblica in Italia, che dal 2014 ha continuato a salire.<sup>53</sup> L'obiezione non sembra cogliere nel segno. Quello che è accaduto dopo lo scoppio della crisi e l'irrigidimento delle regole fiscali europee e nazionali è stata un'iniziale brusca virata verso l'austerità (già inaugurata dal governo Berlusconi nella XVI Legislatura e poi approfonditasi con il commissariamento del Governo Monti dal 2011 al 2013), cui hanno fatto seguito anni di timido aumento di spesa e deficit, mantenuti però sempre ben al di sotto dei livelli anteriori alla crisi, a un livello incapace di incentivare la ripresa economica e, di conseguenza, a migliorare il rapporto debito/PIL agendo sul denominatore, ossia sulla crescita.<sup>54</sup> Le stesse trattative dei nostri governi con la Commissione, che hanno condotto a procrastinare anno dopo anno l'obiettivo di riduzione del deficit, non possono dimostrare la neutralità delle regole fiscali europee sulla stagnazione dell'economia italiana: per investire, gli imprenditori hanno bisogno di scenari stabili di politiche espansive, non certo della reiterata promessa che i vincoli sul debito verranno rinviati all'anno prossimo.<sup>55</sup> L'Italia, come noto, colleziona avanzi primari (entrate maggiori delle spese, al netto degli interessi sul debito) dal lontano 1991, ai quali si correla una stagnazione della produttività e un calo di competitività esterna, situazione che è

---

<sup>49</sup> *Ibidem*, §2.

<sup>50</sup> A. MODY, *Eurotragedy. A drama in nine acts*, New York, 2018, 320.

<sup>51</sup> Cfr. M. D'ANTONI, G. NOCELLA, *Le regole fiscali europee*, cit., §2.

<sup>52</sup> *Ibidem*. Il riferimento è alla Comunicazione della Commissione del 2015 sulla flessibilità (COM/2015/012), anticipata dalla risoluzione del Parlamento europeo del 2013 (2013/2042 (INI)).

<sup>53</sup> L. BINI SMAGHI, *La tentazione di andarsene*, Bologna 2017.

<sup>54</sup> G. PIGA, *L'interregno. Una terza via per l'Italia e l'Europa*, Milano 2020, 91ss., in cui si dà conto della correlazione tra i divari di crescita, tra il 2015 e il 2018, dell'Italia rispetto a Germania e Francia, e il calo dei consumi pubblici in Italia rispetto a questi due Paesi.

<sup>55</sup> *Ibidem*, 88s.

interpretabile nel senso di una causalità tra tendenza al contenimento della spesa e degli investimenti pubblici e bassa produttività.<sup>56</sup> Chi, agli albori dell'euro, vedeva nella disciplina del "vincolo esterno" un dispositivo volto a spingere gli imprenditori a rendersi più competitivi è stato ampiamente smentito dai dati dell'economia italiana.<sup>57</sup>

## 5. Il debole correttivo della procedura sugli squilibri macroeconomici eccessivi

Un cenno merita la riforma esterna, ma coordinata, al PSC, che, nel 2011, ha introdotto la sorveglianza sui c.d. squilibri macroeconomici, nel tentativo di allargare e approfondire il coordinamento delle politiche economiche e fiscali degli Stati membri. La lezione delle bolle speculative irlandese e spagnola, assieme a quella del crescente divario delle bilance dei pagamenti dei Paesi debitori rispetto ai creditori, impose l'esigenza di allargare lo sguardo oltre i soli indicatori della finanza pubblica, per occuparsi e preoccuparsi anche di quella privata e delle bilance dei pagamenti, della cui irrilevanza ci si era illusi per effetto della scomparsa del cambio entro l'unione monetaria.

La procedura sugli squilibri macroeconomici, di cui ai regolamenti (UE) n. 1174/2011 e n. 1176/2011, contempla il monitoraggio della Commissione sull'andamento dell'economia dei singoli Stati membri, sulla scorta di una serie di indicatori (discrezionalmente stabiliti dalla Commissione) che abbracciano finanza ed economica pubbliche e, soprattutto, private. Oltre al solito focus sul debito delle amministrazioni pubbliche, la procedura dovrebbe vagliare anche eventuali squilibri relativi al costo unitario del lavoro, al tasso di disoccupazione, all'indebitamento privato, al mercato immobiliare, nonché, finalmente, gli squilibri della bilancia dei pagamenti.<sup>58</sup> Le critiche a tale procedura si sono appuntate fin qui prevalentemente sul dato della sua scarsa effettività nel condizionare, attraverso la minaccia di sanzioni, le politiche macroeconomiche degli Stati membri. Il problema, tuttavia, si pone a monte, posto che l'approccio insito nella costruzione degli indicatori e delle loro scale valoriali tradisce gli stessi pregiudizi che hanno condotto allo strabismo di Maastricht e che sembrano radicati nella cultura dell'economia egemone nell'eurozona.<sup>59</sup>

Si è già accennato sopra alla crucialità della convergenza dei salari (in termini di rapporto con la produttività), al fine di rispettare l'obiettivo inflazionistico comune al 2%, che a sua volta presuppone il contrasto a politiche deflazionistiche: ebbene, l'indicatore stabilito dalla Commissione punta proprio nella direzione opposta, in quanto stabilisce soglie d'allarme (del +9% per gli Stati dell'UEM, del +12% per gli altri Stati dell'UE) che stigmatizzano solo una crescita troppo accelerata del costo unitario del lavoro, senza che nulla venga fissato per il

---

<sup>56</sup> S. CESARATTO, G. ZEZZA, *Farsi male da soli. Disciplina esterna, domanda aggregata e il declino economico italiano*, in *L'industria*, 2019 n. 2, 279ss., in cui si ricorda come lo stesso capo economista della Deutsche Bank abbia riconosciuto che l'Italia, contrariamente a pregiudizi diffusi, è stato fin qui un Paese frugale che non pone problemi di azzardo morale.

<sup>57</sup> Cfr. G. GUARINO, *Pubblico e privato nella economia. La sovranità tra costituzione ed istituzioni comunitarie*, in *La Costituzione economica*, Padova, 1997, 48.

<sup>58</sup> L. FANTACCI, A. PAPETTI, *Il debito dell'Europa con se stessa. Analisi e riforma della governance europea di fronte alla crisi* (18 luglio 2013), in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2013.

<sup>59</sup> Cfr. R. CABAZZI, *La tecnocrazia in luogo della politica. Tra crisi economico-finanziaria e pandemia*, Napoli 2021, 157ss.

rischio opposto, ossia per una caduta eccessiva dei salari, come se anche quest'ultima non minacciasse la stabilità dell'euro.<sup>60</sup>

La misurazione degli squilibri delle bilance dei pagamenti è l'esempio preclaro di tale strabismo: la soglia del surplus della bilancia dei pagamenti (+6% del Pil) è più tollerante di quella fissata per i deficit (-4%). Se è vero che per il singolo paese membro di un'unione monetaria i surplus possono risultare meno problematici dei deficit, questo non è vero per l'unione considerata nel suo complesso<sup>61</sup>. Tale pregiudizio è rafforzato dal fatto che l'indicatore degli squilibri dei conti con l'estero si limita a calcolare i saldi relativi a un "estero" genericamente inteso (l'intero mondo), non scorporando la parte relativa all'Eurozona, «negando così in principio la natura intraeuropea degli squilibri».<sup>62</sup> Se riferiti all'Eurozona, infatti, gli squilibri verso l'alto sarebbero altrettanto dannosi di quelli verso il basso. L'amara conclusione è quella per cui l'indicatore delle partite correnti non è affatto in grado «di evitare che si accumulino squilibri commerciali intraeuropei al pari di quelli rivelatisi insostenibili dalla nascita dell'euro ad oggi», così che «i capitali privati possono ancora affluire indistintamente e in massa dai paesi in surplus ai paesi in deficit (e con la stessa facilità defluire)»<sup>63</sup>. Ancora più grave e "tendenziosa" è la scelta di parametrare il rischio di squilibri sull'andamento, in termini percentuali sul PIL, dei singoli Paesi (le cui dimensioni economiche possono essere incommensurabili) anziché in termini di valori cumulati, cosa che impedisce di apprezzare la pericolosità degli andamenti complessivi dell'Eurozona<sup>64</sup>: come se l'enorme valore dei surplus accumulati dalla Germania negli anni avesse la stessa rilevanza dello sfioramento della soglia del 6% del PIL che si produce in un Paese come l'Irlanda!<sup>65</sup>

Si tende spesso a dimenticare che l'eurozona non è solo un'unione monetaria e che il suo nome ufficiale è "Unione economica e monetaria"<sup>66</sup>, così come si tende a sorvolare sul fatto che la BCE è chiamata a «sostenere le politiche generali nell'Unione al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione definiti nell'articolo 3 del [TUE]», sia pure a condizione che ciò non metta a rischio la stabilità dei prezzi (artt. 127.1 e 282.2 TFUE ).<sup>67</sup> I trattati, insomma, presuppongono che accanto alla politica monetaria esista una politica economica europea e che tra le due si instaurino le opportune sinergie, come attestato dalle norme procedurali.<sup>68</sup> Tuttavia, nell'impossibilità di costruire un bilancio centrale e una politica economica

---

<sup>60</sup> C. KAUPA, *The Pluralist Character*, cit., 315.

<sup>61</sup> C. KAUPA, *op. loc. ult. cit.*, 315.

<sup>62</sup> L. FANTACCI, A. PAPETTI, *Il debito dell'Europa*, cit., 14.

<sup>63</sup> *Ivi*, 15.

<sup>64</sup> *Ivi*, 14s.

<sup>65</sup> Cfr., volendo, A. GUAZZAROTTI, *La subordinazione degli stati al potere dei mercati finanziari attraverso la misurazione competitiva del diritto*, in *Politica del diritto*, 2018 n. 3, 394.

<sup>66</sup> Art. 3.4 TUE; artt. 66, 121.4, 136.1, 138.1, 139.2, lett. i), 140.1, 219.4, TFUE.

<sup>67</sup> Come affermato dalla CGUE nella nota sentenza *Weiss* del 2018 sul *quantitative easing* della BCE, da ciò deriva che «gli autori dei Trattati non hanno inteso operare una separazione assoluta tra la politica economica e quella monetaria» (CGUE, sent. 11 dicembre 2018, C-493/17, *Weiss e a.*, § 60). Sulla distinzione tra politica economica e monetaria, cfr. G. CONTALDI, *Diritto europeo dell'economia*, cit., 267ss.; O. CHESSA, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli 2016.

<sup>68</sup> Il presidente del Consiglio e un membro della Commissione possono partecipare, senza diritto di voto, alle riunioni del Consiglio direttivo della BCE; da un altro lato, «il presidente della BCE è invitato a partecipare alle riunioni del Consiglio [ECOFIN] quando quest'ultimo discute su argomenti relativi agli obiettivi e ai compiti del

dell'eurozona effettivamente capace di sinergie con la politica monetaria, si è fatto ricorso, negli anni della crisi economica, alla procedura sugli squilibri macroeconomici eccessivi quale surrogato di tale politica economica centralizzata. Un surrogato rivelatosi assai debole, come l'esperienza del *quantitative easing* del 2015 della BCE ha potuto attestare: in assenza di politiche fiscali espansive, la politica monetaria, da sola, non è riuscita a portare l'economia dell'eurozona verso l'obiettivo inflazionistico del 2%. E se poi è sopraggiunta l'inflazione da costi dell'era pandemica, questo non è certo il frutto di sinergie tra politica monetaria e fiscale.

Il punto cruciale, per il buon funzionamento di un'unione monetaria, è dato dall'esigenza di equilibrio tra economie nazionali, in modo che i surplus vadano tempestivamente a compensare i deficit e che, in presenza di shock asimmetrici, l'austerità imposta ai Paesi in recessione sia compensata dalle economie nazionali in grado di spendere.<sup>69</sup> Ciò accadde, effettivamente, agli albori dell'integrazione europea, grazie all'Unione europea dei pagamenti, che funzionò come una sorta di moneta comune virtuale, fornendo ai sei Stati fondatori della CEE la possibilità di commerciare tra loro e col resto del mondo per tutto il periodo in cui le loro monete non avessero riacquisito la convertibilità. Il sistema funzionava sul modello della "*international clearing union*" ideata da Keynes, cioè come una camera di compensazione capace di impedire la tesaurizzazione di surplus commerciali, con funzione di coordinamento delle monete nazionali e non di sostituzione di queste.<sup>70</sup> Ma quell'età saturnina è apparsa – durante gli anni della crisi – lontana anni luce. E ancora oggi latita un serio dibattito politico sulla trasformazione della moneta unica in una più ragionevole moneta comune, sul modello della *clearing union* di Keynes.<sup>71</sup> L'impressione è, anzi, quella per cui la crisi sia servita proprio a convertire definitivamente gli Stati dell'eurozona meno allineati all'egemonia tedesca alle preferenze di politica economica della Germania: se prima della crisi la bilancia dei pagamenti dell'eurozona era sostanzialmente in equilibrio col resto del mondo (i surplus tedeschi essendo compensati dai deficit degli Stati mediterranei), la crisi ha ispirato riforme economiche "export-lead" le quali, amplificate dal *quantitative easing* della BCE, hanno progressivamente condotto il surplus dell'eurozona rispetto al resto del mondo a livelli insostenibili,<sup>72</sup> con relativo acutizzarsi della diffidenza (se non avversione) degli USA verso l'UE. Ma la crisi economica, da sola, non avrebbe potuto determinare tali esiti, che invece sono stati il portato della pluridecennale affermazione dell'idea della c.d. Unione di competitività, contrapposta a quella di solidarietà

---

SEBC»: art. 284.1-2 TFUE; il Presidente della BCE può essere invitato alle riunioni dell'Eurogruppo e del Vertice Euro: cfr., rispettivamente, l'art. 2 del Protocollo n. 14 sull'Eurogruppo e l'art. 12 del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'UEM, c.d. Fiscal Compact. La stessa BCE è tenuta al dovere di leale cooperazione con le altre istituzioni europee (art. 13.e TUE). Infine, il presidente del Consiglio (Ecofin) ha il potere di sottoporre una mozione al consiglio direttivo della BCE, (art. 284.1, secondo comma, TFUE). Cfr., volendo, A. GUAZZAROTTI, *La politica monetaria: il modello ibrido dell'UEM*, in *Diritto costituzionale*, n. 1/2021, 54s.

<sup>69</sup> Cfr. S. CESARATTO, *Chi non rispetta le regole? Morali e doppie morali nell'Europa dell'euro*, Reggio Emilia 2018.

<sup>70</sup> Cfr. L. FANTACCI, A. PAPETTI, *op. cit.*, 4s.

<sup>71</sup> Ma cfr. la proposta di M. Amato di trasformare l'attuale sistema dei pagamenti Target2 in una camera di compensazione che disincentivi fortemente la tesaurizzazione dei surplus aggiustando gli squilibri commerciali entro l'UE (M. AMATO, *Euro sì, euro no. Ma c'è una terza via: riformare la moneta unica*, in *Valori.it*, 24 luglio 2019).

<sup>72</sup> R. BELLOFIORE, F. GARIBALDO, M. MORTÁGUA, *Euro al capolinea? La vera natura della crisi europea*, Torino 2019, 95s., in cui si sottolinea come la politica del *quantitative easing* della BCE, anziché invertire questo andamento, ha finito per supportarlo, contribuendo ad abbassare il tasso di cambio dell'euro, così rendendo più competitive le esportazioni dell'UEM.

(stigmatizzata come “Transfert Union”),<sup>73</sup> che anziché concepire – anche solo a livello economico – l’Unione europea (e, specialmente, l’eurozona) come un tutto, la concepisce come un insieme di Stati membri in competizione tra loro e con il resto del mondo.

## 6. La proposta di revisione del PSC della Commissione: un’inversione di paradigma?

La proposta della Commissione di riforma del PSC parte dall’esplicito riconoscimento dei limiti strutturali del vigente quadro regolatorio sulla disciplina dei bilanci pubblici degli Stati dell’eurozona. Per la Commissione, le riforme del PSC del 2011 e 2013 avrebbero reso tale quadro eccessivamente complicato, omettendo di tenere adeguatamente in conto la diversa posizione debitoria di partenza di ciascuno Stato membro e dimostrando, nei fatti, l’incapacità di ispirare politiche di bilancio anticicliche degli Stati membri.<sup>74</sup> La Commissione riconduce tale incapacità anche all’assenza di un bilancio europeo in funzione stabilizzante, ma lo fa solo con un rapido cenno, per poi additare l’incapacità degli Stati membri di puntare su una spesa pubblica in grado di rafforzare crescita e resilienza socio-economica.<sup>75</sup> Altra ammissione di colpa tanto importante, quanto ineludibile, è quella relativa alle modalità applicative delle regole del PSC: affidarsi a concetti quali «output gap» e «bilancio strutturale» ha implicato il «ricorso a variabili non osservabili», con ciò minando la trasparenza del processo di vigilanza preventiva dei bilanci nazionali.<sup>76</sup>

La Commissione riconosce anche l’inadeguata risposta fornita dalla Procedura sugli squilibri macroeconomici eccessivi, fin qui mai attivata nella sua fase “coercitiva”: l’Unione europea si sarebbe dimostrata più capace di indurre gli Stati membri a ridurre i deficit delle partite correnti che non gli ampi e prolungati surplus.<sup>77</sup> Si tratta, in apparenza, di un passo politicamente coraggioso, visto che contiene un chiaro rimprovero alla Germania, la cui portata pratica, tuttavia, appare – come si vedrà – limitata.

Le premesse “autocritiche” della Commissione toccano anche l’annoso tema degli investimenti: la transizione verde e quella digitale, così come l’esigenza di garantire la sicurezza energetica e la resilienza economico-sociale necessitano non solo di investimenti privati, ma anche «di più elevati investimenti pubblici»!<sup>78</sup> Un passo importante, espressamente compiuto alla luce dell’esperienza positiva della risposta alla pandemia e del c.d. Recovery Fund<sup>79</sup>, la cui portata va apprezzata alla luce dell’ancora vigente impostazione dei Trattati, oltre che della prassi recente (il famigerato “piano Juncker” del 2014, incentrato sul rilancio degli investimenti

---

<sup>73</sup> W. STREECK, *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in *Stato e mercato*, n. 1/2000, 3ss.

<sup>74</sup> Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework, cit., 1.

<sup>75</sup> *Ibidem*, 3.

<sup>76</sup> *Ibidem*, 3s.

<sup>77</sup> *Ibidem*, 3.

<sup>78</sup> *Ibidem*, 4 e 8.

<sup>79</sup> *Ibidem*, 4.

privati<sup>80</sup>). Si pensi solo al fatto che la Dichiarazione (n. 30) relativa all'art. 126 del TFUE, approvata con il Trattato di Lisbona nel 2007, nel ribadire l'impegno della Conferenza al rispetto del PSC, afferma che le politiche economiche e di bilancio devono puntare, tra l'altro, al «rafforzamento degli investimenti privati e dei consumi nelle fasi di crescita economica debole», senza alcun riferimento agli investimenti pubblici!

Non è detto, però, che all'autocritica seguano i fatti: il progetto di riforma delineato dalla Commissione, infatti, non sembra implicare un'autentica inversione di paradigma.

La proposta della Commissione, innanzitutto, non tocca i parametri del 3% del deficit/PIL e del 60% del debito/PIL. A essere toccata è soltanto la famigerata regola sul ventesimo all'anno di riduzione dell'eccesso di debito/PIL introdotta nel 2011, regola ritenuta troppo esigente per alcuni Stati e, pertanto, prociclica.<sup>81</sup> Sebbene l'obiettivo di convergere – in un lontano futuro – verso il famigerato e poco scientificamente fondato limite del 60% resti, tale convergenza avverrà con modalità flessibili, diverse per ciascuno Stato membro, secondo un principio di sostenibilità del debito pubblico da coniugarsi senza più far ricorso alle complicazioni dell'*output gap* e del PIL potenziale, bensì in base all'unico e più semplice indicatore della spesa pubblica. Quest'ultima dovrà, dopo un adeguato periodo di aggiustamento fatto di riforme e investimenti pubblici, garantire che l'andamento del debito su un orizzonte di dieci anni sia – a politiche invariate – in costante e credibile riduzione, tenuto fermo il limite annuale del 3% del deficit/PIL. La spesa pubblica rilevante sarà la spesa pubblica al netto del servizio del debito (spesa per interessi) e degli ammortizzatori automatici (indennità di disoccupazione), nonché delle spese discrezionali (finanziabili da entrate aggiuntive discrezionali, non preventivate nel piano di aggiustamento).

Il limite della spesa verrà concretamente fissato solo a seguito della negoziazione con la Commissione di un piano di aggiustamento almeno quadriennale, con cui ciascuno Stato membro si impegna a rendere il proprio debito sostenibile nel medio periodo, attraverso un programma di riforme e investimenti.<sup>82</sup>

Questo nuovo quadro di sorveglianza dei bilanci nazionali presuppone che gli Stati membri vengano suddivisi in tre gruppi: Stati ad alto debito; a debito moderato; a basso debito. Per gli Stati ad alto debito, il piano negoziato con la Commissione dovrà garantire che, dopo il periodo di aggiustamento di quattro anni, la traiettoria del debito su dieci anni a politiche immutate sia in costante e credibile riduzione e che, nello stesso periodo, il deficit resti al di sotto del 3%; per gli Stati a medio indebitamento, si consente una maggiore flessibilità temporale, posto che la traiettoria discendente del debito su dieci anni dovrà innescarsi almeno dopo tre anni dal periodo di aggiustamento quadriennale del piano; per gli Stati a basso debito, ossia

---

<sup>80</sup> Cfr. il Piano europeo per gli investimenti, lanciato a fine 2014 dalla Commissione Juncker. La stessa Banca Europea per gli Investimenti ha riconosciuto che la struttura del Piano è «meno adeguata» a risolvere l'andamento ciclico del calo di investimenti nelle economie più deboli dell'UE: EIB, *Evaluation of the European Fund for Strategic Investments* (giugno 2018), 3 (disponibile *online*).

<sup>81</sup> Comunicazione della Commissione, cit., 7.

<sup>82</sup> Il piano andrebbe a sostituirsi agli attuali programmi di stabilità (o di convergenza per gli Stati membri extra-UEM) e i piani nazionali di riforma: cfr. F. SALMONI, *Commissione UE*, cit., vii, nt. 11.

che già si trovano entro il limite del 60%, si tratterà semplicemente di garantire che, dopo il periodo del piano, il deficit resti sotto il 3% per dieci anni.<sup>83</sup>

Gli Stati membri potranno anche negoziare un periodo più ampio, di ulteriori 3 anni, così da garantirsi una transizione più morbida verso il percorso di riduzione del debito, ma solo a condizione di corredare la richiesta con un programma aggiuntivo di riforme e investimenti capaci di supportare crescita e sostenibilità del debito.<sup>84</sup> In tal caso, gli investimenti dovranno introiettare le priorità europee.<sup>85</sup>

Il piano includerà anche le spese concordate per i trasferimenti a fondo perduto del Recovery Fund, dei fondi di coesione e degli altri trasferimenti dal bilancio europeo. Per garantire il monitoraggio e il rispetto dei vincoli del piano, i costi complessivi di questo verranno scomposti in soglie annuali di spesa per tutto il periodo di aggiustamento, in modo da garantire che gran parte del consolidamento avvenga nel periodo di aggiustamento e non venga lasciato in eredità a governi futuri.<sup>86</sup>

La negoziazione del piano avverrà tra il singolo Stato membro e la Commissione e sfocerà in una proposta di quest'ultima al Consiglio, che dovrà approvare il piano concordato, eventualmente proponendo modifiche. Quello che non potrà essere negoziato, invece, sono le "regole tecniche" con cui la Commissione fisserà per tutti le modalità di valutazione della sostenibilità del debito, ricorrendo alla c.d. «Debt Sustainability Analysis» (DSA), la quale si basa su una serie di stress test e di analisi stocastiche (con simulazioni di shock sui tassi di interesse a breve e lungo termine, sulla crescita nominale del PIL, l'equilibrio di bilancio primario e i tassi di cambio nominali).<sup>87</sup> Ovvio che questa valutazione preliminare conferisce un enorme potere alla Commissione nella successiva "negoziatura" del piano proposto dal singolo Stato membro, specie se quest'ultimo è fortemente indebitato sui mercati. In caso di mancato accordo tra lo Stato membro e la Commissione, infatti, i vincoli di finanza pubblica saranno quelli direttamente desumibili dallo scenario sulla sostenibilità del debito preliminarmente formulato dalla Commissione.<sup>88</sup>

## **7. (segue): maggiore effettività dell'enforcement del PSC e rafforzamento della procedura sugli squilibri macroeconomici**

Passando al versante della vigilanza sul rispetto del piano nazionale pluriennale di aggiustamento, tale vigilanza – nell'intenzione della Commissione – sarà grandemente facilitata

---

<sup>83</sup> *Ibidem*, 11ss.

<sup>84</sup> *Ibidem*, 13.

<sup>85</sup> Incluso il National Energy and Climate Plans, National Digital Decade Roadmaps e implementazione del Pilastro, europeo dei diritti sociali: Comunicazione della Commissione, cit., 14. Sembra ritenere che il vincolo qualitativo sugli investimenti del piano si riferisca anche al piano "ordinario" quadriennale (e non solo al suo prolungamento), F. SALMONI, *Commissione UE*, cit., x e s., la quale ritiene che si tratta di un'estensione surrettizia del modello del NGEU in grado di consentire a Commissione e Consiglio di ingerirsi nella politica economica di uno Stato membro al di fuori delle attribuzioni conferite all'UE dai trattati.

<sup>86</sup> Comunicazione della Commissione, cit., 15.

<sup>87</sup> *Ibidem*, 12.

<sup>88</sup> Cfr. O. BLANCHARD, A. SAPIR, J. ZETTELMEYER, *The European Commission's fiscal rules proposal: a bold plan with flaws that can be fixed*, Bruegel, Blog Post, 30 novembre 2022.

dall'auto-vincolo sulla semplice regola della spesa che lo Stato si è assunto. La filosofia di fondo della nuova fisionomia del PSC è, infatti, proprio quella dello scambio tra maggior individualizzazione e autodeterminazione nel delineare i piani di rientro dal debito pubblico (c.d. "ownership") e maggior rigore nell'enforcement eteronomo da parte delle istituzioni europee, così da rendere quasi-automatico l'innescò del procedimento sanzionatorio.<sup>89</sup>

Nella fase della vigilanza e sanzione torna la tripartizione degli Stati membri: per quelli ad alto debito, la deviazione dal piano di aggiustamento, ossia dalle soglie annuali di spesa primaria "tollerabile", causerà l'automatica apertura della procedura per deficit eccessivo, ex art. 126.3 TFUE.<sup>90</sup> Solo nel corso della procedura – che comunque dovrà essere ufficialmente aperta – potrà essere eventualmente rivisto il piano, se quest'ultimo si dimostrasse irrealizzabile. Nel caso in cui lo Stato membro avesse beneficiato di un periodo aggiuntivo (prolungamento del piano fino a tre anni), qualora non venissero implementate le riforme e gli investimenti promessi, la Commissione potrà revocare il beneficio concesso (e anticipare, così, l'avvio del percorso di rientro dal debito).<sup>91</sup>

Questa nuova filosofia della vigilanza sul rispetto del PSC dovrebbe consentire una semplificazione e una minore discrezionalità della Commissione, la quale si concentrerà sulla valutazione dei disegni di legge di bilancio in autunno al fine di verificare il rispetto della semplice regola della spesa primaria, senza più il bisogno di raccomandazioni agli Stati che non rispettano il proprio piano pluriennale. Per rendere più effettivo il braccio correttivo, le attuali sanzioni pecuniarie saranno ridotte, in modo da facilitarne l'irrogazione; oltre a ciò, scatteranno altri due ordini di sanzioni: la minaccia di perdere i fondi strutturali e i finanziamenti del Recovery Fund (sospesi finché gli Stati membri non correggono gli sforamenti del piano o il deficit eccessivo); la sanzione reputazionale insita nell'obbligo per i ministri degli Stati membri sottoposti alla procedura per deficit eccessivo di illustrare al Parlamento europeo le misure correttive per ottemperare alle raccomandazioni di Commissione e Consiglio.<sup>92</sup>

Restano in piedi le clausole di salvaguardia in caso di shock straordinari che colpiscono l'Eurozona o l'UE nel suo complesso, o il singolo stato colpito da eventi eccezionali fuori dal suo controllo.<sup>93</sup>

La proposta della Commissione tocca anche la revisione della procedura per squilibri macroeconomici eccessivi. Per rinforzare la dimensione collettiva dell'UE e dell'eurozona (e superare il paradosso di considerare i surplus tedeschi al pari di quelli irlandesi, di cui si è detto sopra), gli indicatori della procedura sugli squilibri saranno integrati da valori relativi all'intera UE e all'eurozona.<sup>94</sup> L'innovazione potrebbe servire a rendere più urgente la gravità della situazione di prolungati surplus commerciali di Paesi come la Germania, ma resta sempre il

---

<sup>89</sup> Un obiettivo che la Germania persegue dai tempi delle negoziazioni del PSC del 1997: cfr. P. DE GRAUWE, *op. cit.*, 281, nt. 3.

<sup>90</sup> Comunicazione della Commissione, cit., 17.

<sup>91</sup> *Ibidem*, 15s.

<sup>92</sup> *Ibidem*, 17.

<sup>93</sup> *Ibidem*, 16. Cfr. F. SALMONI, *Commissione UE*, cit., ix.

<sup>94</sup> *Ibidem*, 18. Si propone anche di aumentare la frequenza dell'analisi approfondita degli Stati con squilibri macroeconomici (In-Depth Review) e chiarire i criteri per valutare il rientro degli Stati entro livelli di guardia dopo il superamento formale degli squilibri, con una prospettiva di riduzione di questi ultimi per almeno due anni: *ibidem*, 18.

problema della debolezza dell'enforcement.<sup>95</sup> A tal fine si prevede che, qualora venga avviata una procedura per squilibri macroeconomici eccessivi, il piano di aggiustamento venga rivisto al fine di includervi le misure correttive raccomandate. Non sembra, però, trattarsi di una revisione unilaterale, a carattere sanzionatorio, lasciandosi intendere che dovrà essere comunque negoziata con lo Stato interessato: il che ci riporta alla già sperimentata differenza di posizione tra Stati in surplus e a basso indebitamento, dotati di elevato potere di negoziazione e privi di minacce da parte dei mercati, e Stati maggiormente indebitati, con minor potere negoziale anche perché esposti alle minacce dei mercati e della stessa BCE.

La proposta della Commissione sfiora appena il delicatissimo tasto del ruolo della BCE nell'eventuale fiancheggiamento delle politiche di ristrutturazione del debito cui saranno chiamati gli Stati membri più indebitati. È, infatti, solo in una nota a piè pagina<sup>96</sup> che la Comunicazione ricorda come il rispetto delle politiche di bilancio da parte dei singoli Stati membri costituisca un requisito posto recentemente dalla BCE per l'attivazione del Transmission Protection Instrument, ossia lo strumento annunciato nel luglio 2022 per mitigare eventuali tempeste sui mercati dei debiti pubblici che facciano impennare gli spread nell'eurozona. Ed è proprio la BCE a reclamare un nuovo assetto di regole fiscali credibili, per poter ricorrere a tale nuovo scudo anti-spread senza incorrere nelle ire delle vestali del rigore monetario (vedi Bundesverfassungsgericht<sup>97</sup>). Il minimalismo della Commissione è un chiaro indice della rimozione dell'enorme problema che crea la separazione tra politica economica e monetaria stabilita dai Trattati, specie in termini di *accountability* della BCE.<sup>98</sup>

## 8. Luci e ombre della proposta della Commissione

La proposta della Commissione appare minimalista per quanto riguarda la mancata revisione dei parametri del 3% e del 60%, la cui fondatezza economica è sempre stata considerata assai carente. La giustificazione fondata sull'esigenza di non proporre riforme che presuppongono la revisione dei Trattati, stante l'onerosità della procedura,<sup>99</sup> vale solo a metà, posto che per la modifica del Protocollo n. 12, contenente i famigerati parametri, è sufficiente

---

<sup>95</sup> La Commissione ha ripetutamente posto sotto «esame approfondito», ai sensi dell'art. 5 del regolamento 1176/2011, la Germania per il prolungato surplus eccessivo della bilancia commerciale con l'estero, sottolineando la carenza di investimenti e l'eccesso di risparmi privati: cfr. le Relazioni sul meccanismo di allerta per il 2014, il 2015, il 2016 e il 2017 (COM(2013) 790 final, COM(2014) 904 final, COM(2015) 691 final, COM(2016) 728 final).

<sup>96</sup> Comunicazione della Commissione, cit., 16, nt. 15.

<sup>97</sup> Cfr. le notissime sentenze del BVerfG, 2 BvR 2728/13, 21 giugno 2016 *Gauweiler*, 2 BvR 859/15 del 5 maggio 2020, *Weiss*, su cui cfr. M. ESPOSITO, *(Dis)Unione europea. Dal miraggio di una federazione perequativa, al consolidamento egemonico dei "più eguali" (a margine della sentenza BVerfG 5 maggio 2020)*, Napoli 2021; O. CHESSA, *Il paradosso di Karlsruhe. Primato del diritto costituzionale nazionale e separazione tra politica monetaria e politica economica* (7 luglio 2020), in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo, Consulta OnLine*.

<sup>98</sup> Cfr. M. Dani, *La riforma della governance economica europea nella prospettiva del diritto costituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 3/2022, 632.

<sup>99</sup> M. BUTI, J.W. FRIIS, R. TORRE, *The emerging criticisms of the Commission proposals on reforming the European fiscal framework: A response*, VoxEU, 10 gennaio 2023.

l'unanimità del Consiglio e che l'attuale proposta della Commissione imporrà comunque il ricorso a tale procedura unanimistica, sia pure *pro parte*.<sup>100</sup> Eliminare la regola del ventesimo all'anno di riduzione del debito eccessivo, infatti, comporta la modifica del regolamento 1467/1997, il quale è stato approvato e poi modificato sempre all'unanimità del Consiglio, in quanto fondato sull'art. 126.14, comma 2, TFUE, stante la sua autodichiarata valenza "integratrice" del Protocollo (cfr. *supra*).<sup>101</sup> Gli Stati ad alto debito, tuttavia, sembrano avere poche chances di successo nel pretendere una revisione dei parametri, minacciando il proprio veto nel corso della prospettata procedura all'unanimità per modificare il regolamento n. 1467/97: la Commissione e gli Stati creditori hanno, infatti, dalla loro la minaccia di riattivazione del PSC a regole invariate, la minaccia dei mercati e, *last but not least*, la minaccia della BCE di non difendere gli Stati indebitati dagli attacchi dei mercati. Per ciò che riguarda la revisione del Fiscal Compact, che è un trattato internazionale siglato dagli Stati membri (con l'esclusione del Regno Unito e della Repubblica Ceca), non sembra necessario operare preliminarmente la sua modificazione per porre mano al diritto derivato dell'UE, stante la condizione di applicabilità posta dallo stesso Trattato contenente una sorta di rinvio mobile a tutto il diritto dell'UE.<sup>102</sup>

L'altra carenza che contraddistingue la proposta della Commissione è quella relativa agli investimenti: dopo un fugace cenno alla carenza di una capacità fiscale europea, la Comunicazione non propone alcuna forma di "golden rule" (ossia, di scorporo degli investimenti pubblici dal calcolo del deficit).<sup>103</sup> Gli investimenti pubblici sono, sì, invocati assieme alle riforme alla base nel nuovo sistema di vigilanza, così che i piani di aggiustamento dovranno auspicabilmente contenerli. Tuttavia, l'unico rilievo giuridico apprezzabile della loro presenza sembra quello della regola sull'allungamento dei tempi di transizione da quattro a (massimo) sette anni. Per avere gli anni aggiuntivi di transizione verso il percorso di riduzione graduale e costante del debito, lo Stato membro dovrà necessariamente indicare un piano di investimenti, i quali, però, dovranno corrispondere agli obiettivi europei, sul modello del c.d. *Recovery fund*.

L'assenza di investimenti europei finanziati da debito comune sembra trovare una compensazione nell'auspicata revisione della procedura per squilibri macroeconomici eccessivi: ma, come già accennato, si tratta di una prospettiva di mutamento assai incerta. Può anche ammettersi che l'assenza di una capacità fiscale centrale in un'unione monetaria possa minimamente essere compensata dal surrogato del coordinamento delle economie nazionali, inducendo gli Stati che possono spendere a ridurre i propri surplus commerciali e il proprio eccesso di risparmio e intraprendere politiche di investimenti e di incentivo alla domanda interna al fine di compensare la fase avversa degli Stati in deficit e/o costretti a politiche di rigore per

---

<sup>100</sup> La Commissione si prefigura di ricorrere *prevalentemente* («on most aspects») alla procedura legislativa ordinaria, ove Consiglio e Parlamento europeo sono posti sullo stesso piano (p. 21 della Comunicazione della Commissione).

<sup>101</sup> Cfr. G. L. TOSATO, *On the revision procedures for EU fiscal rules*, Astrid Paper 83, dicembre 2021.

<sup>102</sup> Cfr. G. L. TOSATO, *op. ult. cit.*, 6s., che ricorda come l'art. 2 del Fiscal Compact stabilisca che esso è applicabile nella misura in cui risulti compatibile con i Trattati dell'UE e con il diritto derivato dell'UE, tenendo conto anche del rinvio espresso al Regolamento n. 1467/97 operato dall'art. 4 del Fiscal Compact (interpretabile come rinvio mobile: *ibidem*, 7).

<sup>103</sup> Cfr., criticamente, F. SALMONI, *Commissione UE*, cit., xii, la quale, tuttavia, rileva che la nuova regola sulla sostenibilità del debito potrebbe consentire di superare l'automatismo della riduzione annuale di quest'ultimo, con la possibilità per lo Stato di operare gli investimenti necessari, limitandosi a una mera stabilizzazione del debito.

ridurre il proprio debito. È, tuttavia, assai improbabile che ciò possa avvenire con le debolissime minacce di sanzioni prefigurate dalla procedura per squilibri macroeconomici, sia nella versione vigente, sia in quella riformata (cfr. *supra*). La politica della BCE di Draghi di bassi tassi d'interesse e di tassi negativi sui crediti registrati nel sistema di regolazione dei pagamenti interbancari Target 2 non è riuscita a indurre la Germania (e gli altri Stati in surplus) a rivedere la propria cultura mercantilista, che si è dimostrata fin qui troppo radicata per poter essere ribaltata con tali espedienti esterni.

Una spinta agli investimenti comuni, tuttavia, potrebbe venire dalla recente politica di aiuti di stato degli USA, per incentivare il c.d. *reshoring* e la *green economy*: la Presidente della Commissione europea ha annunciato, al World Economic Forum di Davos (gennaio 2023), la proposta di un "European Sovereignty Fund" in sede di revisione del bilancio 2023, assieme a un nuovo "Net Zero Industry Act", sulla falsariga statunitense.<sup>104</sup>

## **9. (segue): il pericoloso velo d'ignoranza sui vincoli che attendono i Paesi maggiormente indebitati**

La proposta della Commissione esibisce a più riprese il vantaggio di semplificazione delle regole e di una maggiore «ownership» del piano di riduzione del debito a favore dei singoli Stati membri.

Le criticità di una simile impostazione risiedono nel "velo di ignoranza" che tale nuova regola del debito sembra creare a sfavore degli Stati membri ad alto debito chiamati a negoziare la riforma del PSC (cfr. *supra*). Nella nota teoria di Rawls, il velo di ignoranza è l'ingrediente essenziale che consente ai "giocatori" di negoziare regole del gioco "giuste", ossia regole concepite in modo che nessuno conosca la propria «posizione nella società né le sue doti naturali, e quindi nessuno si trov[+] nella condizione di adattare i principi a proprio vantaggio».<sup>105</sup>

La rinegoziazione delle regole del PSC avviene in assenza del "velo di ignoranza", autenticamente inteso: i negoziatori sanno bene quali sono gli Stati forti e quelli deboli e quali vantaggi produce o conserva agli Stati forti questa o quella regola, così come il mantenimento delle vecchie regole. La proposta della Commissione sembra proporci una versione subdola del velo d'ignoranza. Quando la regola del ventesimo di riduzione dell'eccesso di debito fu introdotta nel 2011 (regolamento n. 1177/2011), gli Stati debitori potevano valutarne *ex ante* - con tutte le approssimazioni del caso - il relativo costo, in termini di avanzi primari da perseguire anno dopo anno, così da offrire materiale per un dibattito parlamentare e nell'opinione pubblica prima dell'approvazione del vincolo. Anche la proposta del 2018 dello European Fiscal Board sulla regola della spesa ha consentito una simile prognosi sugli avanzi primari necessari all'Italia per rispettarla.<sup>106</sup> La nuova regola della spesa, che dovrebbe essere articolata

---

<sup>104</sup> *Special Address by President von der Leyen at the World Economic Forum*, 17 gennaio 2023, disponibile online sul sito ufficiale della Commissione.

<sup>105</sup> J. RAWLS, *Una teoria della giustizia* (1971), Milano 2004, 128.

<sup>106</sup> Cfr. M. D'ANTONI, G. NOCELLA, *Le regole fiscali europee*, cit., § 4, in fine, in cui si evidenzia che, nella seconda parte dell'orizzonte pluriennale considerato sarebbero necessari all'Italia avanzi primari superiori al 4,5%.

in concreto nel piano almeno quadriennale negoziato con la Commissione, quali avanzi primari rende ipotizzabili? Non si corre il rischio di approvare la riforma senza sapere - fintanto che non venga negoziato il piano pluriennale con la Commissione - quali costi comporti tale nuova disciplina?

Come già visto sopra, una delle idee portanti della proposta della Commissione è quella di uno scambio tra maggior flessibilità e autonomia nel costruire il programma di rientro dal debito e maggior rigore sanzionatorio nella fase dell'enforcement, con tanto di innesco automatico del braccio correttivo del PSC. Questo rischia di essere l'unico vero esito innovativo della riforma: poco credibile appare, infatti, l'argomento poggiante sulla stabilizzazione degli impegni dello Stato indebitato, così da evitare una trattativa annuale (o semestrale) con la Commissione; ci saranno sempre imprevisti nell'economia globale tali da rendere superate le previsioni della Commissione sulla sostenibilità del debito<sup>107</sup> e necessaria la revisione del piano, ossia la parziale rinegoziazione di quest'ultimo con l'assenso di Commissione e Consiglio. Con la nuova regola si rischia che tali rinegoziazioni avvengano *dopo* l'automatica attivazione della procedura per deficit eccessivo, in modo da porre in condizione d'inferiorità lo Stato che aspira a una rinegoziazione anche solo parziale del piano, con elevata probabilità di reazione negativa dei mercati e di aumento del famigerato spread.

## 10. Il problematico coordinamento del nuovo PSC con il “nuovo MES”.

La proposta della Commissione, nell'immaginare un nuovo PSC fondato sulla sostenibilità del debito pubblico di ciascuno Stato membro nel medio periodo, non menziona mai il c.d. Meccanismo Europeo di Stabilità (MES).<sup>108</sup> Come noto, il MES ha la funzione di fornire assistenza finanziaria agli Stati membri che hanno perso accesso ai mercati finanziari o rischiano di perderlo, assistenza sottoposta a una «rigorosa condizionalità» (art. 136.3 TFUE). Ciò al fine di non cozzare col divieto di *bailout* stabilito dall'art. 125 in capo all'UE e agli Stati membri dell'eurozona. In realtà, il MES costituisce anche (o forse soprattutto) il dispositivo istituzionale che ha consentito alla BCE di Draghi di lanciare il famoso “*whatever it takes*”, ossia il programma OMT di acquisti selettivi dei titoli pubblici di quegli Stati membri colpiti dalla speculazione finanziaria (o che rischiano di esserlo). Posto che anche per la BCE il Trattato pone il divieto di assistere gli Stati membri in difficoltà (art. 123 TFUE), il programma OMT (mai utilizzato ma neppure revocato dalla BCE) può attivarsi solo nei confronti degli Stati che si

---

<sup>107</sup> Cfr. C. WYPLOSZ, *Reform of the Stability and Growth Pact: The Commission's proposal could be a missed opportunity*, in *VoxEU.org*, 17 novembre 2022.

<sup>108</sup> Quest'ultimo, come noto, è stato istituito dal trattato siglato dai governi degli Stati dell'eurozona il 2 febbraio 2012, sulla base giuridica dell'art. 136.3 del TFUE, come revisionato nel 2011. La compatibilità del MES con l'ordinamento dell'UE è stata certificata dalla Corte di giustizia nella sent. 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*. Cfr., fra gli altri, A. MANGIA (cur.), *Mes. L'Europa e il Trattato impossibile*, Brescia, 2020. La sigla dell'accordo di revisione del MES è del 27 gennaio e dell'8 febbraio 2021. Attualmente, tutti gli Stati partecipanti al MES hanno ratificato le modifiche, tranne l'Italia.

siano già sottoposti all'assistenza finanziaria del MES, con relativa accettazione delle condizionalità.<sup>109</sup>

Anche per il MES, tuttavia, l'assistenza finanziaria allo Stato membro richiedente deve essere preceduta da una valutazione di sostenibilità del debito (secondo la regola aurea del diritto fallimentare – poco seguita nel caso greco – che non si presta a un debitore fallito). Nella vigente versione del trattato sul MES la valutazione della sostenibilità del debito è compiuta dalla Commissione, di concerto con la BCE (e, se opportuno, assieme con il FMI: art. 13.1, lett. b)). La nuova versione del trattato introduce importanti poteri di valutazione agli organi del MES, specialmente al suo direttore generale.<sup>110</sup> Con il nuovo art. 3, in particolare, il MES sembra atteggiarsi a una sorta di agenzia di rating pubblica, con il potere (dovere?) di effettuare costanti monitoraggi della sostenibilità del debito.<sup>111</sup> A poco è servita l'opposizione italiana, durante il negoziato della riforma, «all'affidamento di compiti di sorveglianza macroeconomica degli Stati membri che rappresenterebbero una duplicazione delle competenze già in capo alla Commissione europea».<sup>112</sup>

È chiaro che il nuovo PSC, incentrato sulla valutazione di sostenibilità del debito preliminare all'approvazione del piano proposto da ciascun governo alla Commissione, potrebbe subire, nel suo concreto funzionamento, non irrilevanti interferenze da parte del MES e del suo direttore generale (la cui indipendenza – anche rispetto alle istituzioni dell'UE – è esplicitata nella nuova versione del trattato<sup>113</sup>). L'interferenza di un giudizio del MES divergente dalla Commissione potrebbe persino condurre all'insostenibilità sopravvenuta del piano, posto che un giudizio negativo del MES potrebbe scatenare turbolenze sui mercati, fino alla necessità non solo di rivedere il piano ma di sottomettersi anche al commissariamento dello stesso MES.<sup>114</sup>

---

<sup>109</sup> Cfr. L. GIANNITI, *La riforma del Mes e la governance economica dell'eurozona*, in *Dir. Pubbl.*, n. 1, 2020, 316s; O. CHESSA, *Il nuovo MES: razionalità e misticismo nella garanzia della stabilità finanziaria*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2021, 206.

<sup>110</sup> All'art. 13 si precisa che la valutazione della «sostenibilità del debito e la capacità di rimborso» sarà effettuata non solo dalla Commissione di concerto con la BCE ma anche dal direttore generale; il nuovo considerando 11 *ter*) precisa che tali valutazioni saranno effettuate dalla Commissione di concerto con la BCE e dal MES, specificando che, «(q)ualora la collaborazione non conduca a una visione comune, la Commissione europea effettuerà la valutazione complessiva della sostenibilità del debito pubblico, mentre il MES valuterà la capacità di rimborso del proprio membro nei suoi confronti». Mentre nel testo vigente dell'art. 13 la firma del Memorandum of understanding a nome del MES è della sola Commissione, nel nuovo trattato si prevede anche la firma del direttore generale (L. GIANNITI, *La riforma del Mes*, cit., 313). Degno di nota il fatto che la nomina del direttore generale avviene con la maggioranza rafforzata dell'80% dei voti, che dà solo alla Germania e alla Francia il potere di veto (*ibidem*, 312).

<sup>111</sup> All'art. 3.1 del trattato sul MES (dedicato agli obiettivi) si aggiungono le seguenti disposizioni: «Se necessario per prepararsi internamente a poter svolgere adeguatamente e con tempestività i compiti attribuitigli dal presente trattato, il MES può seguire e valutare la situazione macroeconomica e finanziaria dei suoi membri, *compresa la sostenibilità del debito pubblico*, e analizzare le informazioni e i dati pertinenti. A tal fine il direttore generale collabora con la Commissione europea e la BCE per assicurare totale coerenza con il quadro di coordinamento delle politiche economiche stabilito dal TFUE» (corsivi aggiunti).

<sup>112</sup> Così la Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'UE per il 2019, cit. dal Dossier del Servizio studi del Senato della Repubblica, n. 187/novembre 2019, 17.

<sup>113</sup> Cfr. il nuovo art. 7.4 del trattato sul MES e il nuovo considerando 16: cfr. L. GIANNITI, *La riforma del Mes*, cit., 312s.

<sup>114</sup> Cfr. L. LANZALACO, *L'euro e la democrazia. Dalla crisi greca al nuovo Mes*, Lecce 2022, 432s.; G. ANTONELLI, A. MORRONE, *La riforma del MES: una critica economica e giuridica*, in *Federalismi.it*, n. 34/2020, xxii.

Ulteriore elemento di potenziale contrasto tra il nuovo PSC e il nuovo MES è dato dai criteri di ammissibilità stabiliti da quest'ultimo per la concessione dell'assistenza finanziaria precauzionale, ai sensi dell'Allegato III, in cui si prevede il requisito della riduzione di un ventesimo all'anno del debito in eccesso. Come si concilierà con quest'ultimo la nuova regola della spesa primaria proposta dalla Commissione, che tale requisito mira ad abrogare formalmente? Potranno essere intese come rinvii mobili al PSC (e alle sue successive modifiche) le clausole del nuovo MES che affermano la necessità di rispettare il coordinamento delle politiche economiche di cui all'art. 121 TFUE?<sup>115</sup>

## 11. Conclusioni: Milward si è perso

Recentemente è stata riproposta l'analisi storiografica di Alan Milward dell'integrazione europea,<sup>116</sup> secondo cui quest'ultima avrebbe contribuito a riaffermare lo stato nazionale europeo dopo lo sconquasso provocato da due guerre mondiali, al fine di criticare la sterile contrapposizione tra federalisti e sovranisti.<sup>117</sup>

Secondo Milward, la scelta per l'integrazione da parte degli Stati membri è sempre stata dettata da due priorità, in equilibrio tra loro: imbrigliare la Germania e sostenere le preferenze politiche interne;<sup>118</sup> l'idealismo federalista sull'ineluttabile superamento dello Stato non ha influito sulla nascita e l'approfondimento dell'integrazione.<sup>119</sup>

Milward scrive alla vigilia di Maastricht;<sup>120</sup> in un contesto culturale di un Paese come il Regno Unito, dotato di elevato potere di negoziazione, tanto da ottenere una serie di *opting out*, il più rilevante dei quali è quello della non entrata nell'eurozona.

Che i Paesi fondatori abbiano scelto l'integrazione come uno strumento di sostegno alle proprie politiche nazionali, al fine di garantire la sopravvivenza del modello di stato-nazione europeo, è tesi plausibile e convincentemente motivata da Milward; più complicato trarre da questa tesi la generalizzazione che sempre le scelte per l'avanzamento dell'integrazione porteranno vantaggi sul piano nazionale di tutti gli Stati membri coinvolti e principalmente per questo motivo saranno eventualmente compiute. Il problema è dato dal complicarsi e moltiplicarsi delle relazioni dei governi tra loro e con le istituzioni europee, cosa che rende sempre meno plausibile la prospettiva dello svolgimento di trattative sulle regole comuni in condizioni di equità, consentendo a ciascuno Stato membro un adeguato potere di negoziazione. Non bisogna dimenticare che l'integrazione avanzava, quando avanzava, nel peculiare contesto della guerra fredda, che induceva gli Stati dell'allora CEE a coalizzarsi e a non considerare come un problema il divario di competitività economica che l'integrazione poteva recare, nella

---

<sup>115</sup> Cfr., per il trattato sul Mes vigente, l'art. 13.3, co. 2; per il nuovo trattato sul Mes, cfr. il considerando 5 ter) e il 15 bis), il nuovo § 4 dell'art. 12, l'aggiunta finale all'art. 3.1, il § 2 dell'art. 14.

<sup>116</sup> A. MILWARD, *The European Rescue of the Nation-State*, 2<sup>nd</sup> ed., Oxon, 2000.

<sup>117</sup> M. DANI, A. J. MENÉNDEZ, *È ancora possibile riconciliare costituzionalismo democratico-sociale e integrazione europea?*, in *DPCE online*, 2020/1, 289ss.

<sup>118</sup> A. MILWARD, *The European Rescue of the Nation-State*, cit., 433.

<sup>119</sup> A. MILWARD, *op. ult. cit.*, 10ss.

<sup>120</sup> La prima edizione è del 1992.

consapevolezza che, dinanzi alla minaccia del comune nemico, nessuno degli altri partner europei avrebbe sfruttato quel divario a danno degli altri alleati.<sup>121</sup>

Il vincolo esterno esercitato dagli USA sugli Stati dell'originaria CEE era propiziatorio della cooperazione: si è già ricordato il caso dell'Unione europea dei pagamenti, strettamente connessa al Piano Marshall. Dal crollo di Bretton Woods, però, quelle condizioni sono mutate: il vincolo esterno non è stato più ispirato a logiche cooperative. La liberalizzazione dei capitali voluta dagli USA per salvare dalla crisi la propria economia ha steso sull'Europa occidentale il freddo vento della competizione che dura fino a oggi.<sup>122</sup> Si è passati dall'ambiente pro-cooperazione, creatosi grazie all'egemonia positiva degli USA<sup>123</sup>, all'ambiente altamente incerto della globalizzazione finanziaria,<sup>124</sup> affidato all'imperscrutabile giudizio dei mercati.

Ulteriore elemento di contesto è dato dalla caduta del Muro di Berlino e dallo squilibrio che ciò ha creato in favore della Germania, la quale, grazie alla prospettiva (poi avveratasi) dell'integrazione dei Paesi europei dell'ex blocco sovietico nelle proprie catene di valore, ha avuto un crescente potere di condizionamento nelle trattative (tenerla "dentro" è diventato un obiettivo sempre più costoso).

Le riforme del PSC nel senso dell'irrigidimento e dell'austerità e il ricorso ai fondi salvastati sono avvenuti sotto la minaccia costante del venir meno dello scudo della BCE, dopo che già gli Stati debitori avevano subito sulla propria pelle l'impennata degli spread, con lo spettro del c.d. default (rischio di ridenominazione).

La pandemia ha temporaneamente ricostituito un ambiente favorevole al dispiegarsi di logiche cooperative: dopo l'iniziale impennata degli spread (specie nei confronti dell'Italia), il lancio del massiccio programma di acquisti dei titoli pubblici da parte della BCE (Pandemic Emergency Purchase Programme) è servito a placare i mercati. L'assenza della sovranità monetaria consente a questi ultimi di agire non tanto come «vigilantes privati», bensì come «squadre paramilitari che operano con la connivenza delle autorità».<sup>125</sup> Solo il tempestivo intervento della BCE si è dimostrato in grado di neutralizzare quelle "squadre paramilitari", in modo da consentire che le trattative intergovernative per quello che poi sarebbe stato il Next Generation EU si svolgessero su un piano di relativa equanimità.<sup>126</sup>

Altro elemento di contesto favorevole al varo del NGEU fu quello della tendenziale assenza di prospettive inflazionistiche: con i tassi a zero o negativi, il problema all'epoca era quello della deflazione, non dell'inflazione; problema risolvibile solo attraverso l'operare congiunto di politiche monetarie e fiscali, ossia di investimenti pubblici capaci di rilanciare la domanda europea, posto che quella globale era – ed è tutt'ora – messa in pericolo dalla c.d. de-globalizzazione indotta dalla pandemia e dal confronto USA-Cina.

---

<sup>121</sup> J. MEARSHEIMER, *Back to the Future. Instability in Europe After the Cold War*, in *International Security*, 1990, vol. 15, n. 1, 46.

<sup>122</sup> W. STREECK, *Il modello sociale europeo*, cit.

<sup>123</sup> Cfr. Y. VAROUFAKIS, *Il minotauro globale. America, Europa e il futuro dell'economia globale* (2015), San Miniato 2017.

<sup>124</sup> Cfr. G. DI GASPARÉ, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova 2012.

<sup>125</sup> A. TOOZE, *Time to expose the reality of 'debt market discipline'*, in *Social Europe*, 25 maggio 2020.

<sup>126</sup> Cfr., volendo, A. GUAZZAROTTI, *La politica monetaria*, cit., 67.

Oggi le trattative sulla riforma del PSC dovranno svolgersi in un contesto nuovamente avverso agli Stati debitori, con gli USA distratti dalla guerra in Ucraina e dal confronto muscolare con la Cina, e un'inflazione eccezionalmente alta. Il programma della BCE di graduale dismissione del debito pubblico pone gli Stati più indebitati nuovamente nella scomoda posizione di salire sul ring delle negoziazioni con un braccio legato dietro la schiena. La proposta della Commissione (specie il mantenimento dell'improvvido limite del 60% del debito/PIL) è già il segno di questo squilibrio nei rapporti di forza.

La tesi di Milward, in un contesto simile, non può più garantirci che l'integrazione procederà se, e *solo se*, gli Stati membri potranno giovarsene: per alcuni di loro, si tratta appunto di sopravvivere, mentre per altri si tratta di potenziare il proprio dominio senza egemonia, ossia senza l'onere di esercitare la responsabilità che deriva dall'oggettiva posizione di vantaggio occupata nello scacchiere delle istituzioni e dell'economia europee. La logica che si profila è quella di lasciare agli Stati debitori quel tanto di speranza per future negoziazioni: non si pone loro subito il coltello alla gola, ma si rinvia a un momento successivo la negoziazione della resa, con un leggerissimo "velo d'ignoranza" di rawlsiana memoria, sperando che le condizioni di contesto e le scelte della BCE non tornino a essere troppo avverse. Negoziare un contratto (il piano di rientro) con il coltello alla gola senza adeguati rimendi ordinamentali contraddice un consolidato principio di giustizia (sia nel diritto civile<sup>127</sup>, sia in quello internazionale<sup>128</sup>): un contratto siglato approfittando dello stato di necessità della controparte può essere rescisso dal giudice: peccato che nel nostro caso non vi sia alcun giudice!

Per molti anni l'UE è stata considerata il luogo della ragione e della prevalenza delle regole sulla discrezionalità politica: *integration through law* è stato il motto di tale visione irenica. Questa visione si è incrinata negli anni 2010-2015, dinanzi alle modalità asimmetriche con cui la crisi economica è stata affrontata e temporaneamente risolta. Anche oggi l'UE è valutata come l'esaltazione dell'ideale del costituzionalismo e della Rule of law, nonché della non discriminazione in base alla nazionalità, a superamento degli spettri etno-nazionalistici che infestarono l'Europa tra primo e secondo conflitto mondiale. L'UE come un'area di pace basata sul regno del diritto. Per chi, invece, è più attento alle dinamiche economico-finanziarie, l'UE appare un luogo di competizione agguerrita, in cui il *level playing field* è tutt'altro che garantito dalle sedicenti "regole" sulla finanza pubblica.<sup>129</sup> La prima dimensione dell'UE (quella dell'apparente stabilità del governo delle regole anziché degli uomini) poggia sulla seconda (quella delle trattative notturne in posizioni sperequate per il salvataggio dell'euro, per reagire alla pandemia o alla crisi energetica). In caso di rottura traumatica e non concordata dell'euro, appare infatti assai dubbio che l'ordinamento europeo possa sopravvivere. Mentre, simmetricamente, appare assai poco credibile che l'Europa delle regole e del divieto di discriminazione

---

<sup>127</sup> Cfr. l'art. 1447 cod. civ.

<sup>128</sup> Cfr. P. DE SENA, M. STARITA, *Fra stato di necessità ed (illecito) intervento economico: il terzo "bail out" della Grecia*, in *SIDIBlog*, 4 agosto 2015.

<sup>129</sup> Sull'efficace immagine dell'UE come un'arena, cfr. S. D'ANDREA, *L'Italia nell'Unione Europea*, cit., 30, 167 e 172.

possa influire sull'equità – intesa come parità delle armi – della negoziazione delle regole destinate a segnare per molti anni a venire il destino economico degli Stati membri, di alcuni più che di altri.