



Costituzionalismo.it

Fascicolo 3 | 2021

**La riforma del patto di stabilità e
crescita: un'occasione
per trasformare l'Europa
o un *maquillage* per l'*austerity*
che verrà?**

di Fiammetta Salmoni

EDITORIALE SCIENTIFICA

LA RIFORMA DEL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA: UN'OCCASIONE PER TRASFORMARE L'EUROPA O UN *MAQUILLAGE* PER L'*AUSTERITY* CHE VERRÀ?

di *Fiammetta Salmoni*

Professore ordinario in Istituzioni di diritto pubblico

Università degli Studi Guglielmo Marconi

SOMMARIO: 1. PANDEMIA E DEBITO. CRISI E *GOVERNANCE* ECONOMICA DELL'UNIONE EUROPEA; 2. LA MOMENTANEA SOSPENSIONE DEL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA E IL CONTESTUALE OBBLIGO DI RISPETTARNE LE REGOLE; 3. LE INTERCONNESSIONI TRA LE REGOLE SULLA *GOVERNANCE* ECONOMICA EUROPEA E *RECOVERY FUND*; 4. LE CONDIZIONALITÀ DEL *RECOVERY FUND* E LA STORIA INFINITA DEL VINCOLO ESTERNO; 5. *AUSTERITÀ* ESPANSIVA, DEBITO BUONO E DEBITO CATTIVO: FARE DEBITO PUBBLICO PER FAVORIRE IL PROFITTO PRIVATO; 6. LA RIFORMA CHE NON C'È: VERSO UN NUOVO PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA?; 7. LE PROPOSTE DI RIFORMA DEL PSC; 8. L'*AUSTERITÀ* ANTICIPATA: IL D.D.L. SULLA CONCORRENZA E QUELLO SULLA LEGGE DI BILANCIO. CANCELLAZIONE DEL DEBITO E COSTITUENTE EUROPEA COME SOLUZIONE?

1. **Pandemia e debito. Crisi e *governance* economica dell'Unione europea**

«A più di un anno dall'esplosione della crisi sanitaria, possiamo finalmente pensare al futuro con maggiore fiducia (...) Dobbiamo però essere realistici. La pandemia non è finita. Anche quando lo sarà, avremo a lungo a che fare con le sue conseguenze. Una di queste è il debito»¹.

A pronunciare queste parole è stato il Presidente del consiglio Mario Draghi nel suo *incipit* alla lezione tenuta presso l'Accademia dei Lincei il 1° luglio 2021².

¹ Cfr., M. DRAGHI, *L'intervento del Presidente Draghi all'Accademia dei Lincei*, 1° luglio 2021, sul sito *governo.it*.

² «Mario Draghi, con il consumato supporto del presidente della Repubblica, sta incarnando l'improbabile resurrezione di un sistema politico in agonia. Forte dell'inconsistenza di una sinistra scomparsa nelle fascinazioni di un liberismo accattone e parassitario, e delle complicità di una destra in continuità con le tradizioni peggiori, nazionaliste e fasciste, della nostra sempre più improbabile "democrazia rappresen-

Ed è indubbio che avremo a che fare con le conseguenze della pandemia ancora per un lungo periodo perché, come sappiamo, le misure di confinamento (il c.d. *lockdown*) poste in essere dagli Stati membri dell'UE per tentare di arrestare la contagiosità del Coronavirus hanno avuto come conseguenza una crisi economico-finanziaria senza precedenti³.

Infatti, da una parte, «le severe misure di contenimento della COVID-19 hanno fatto precipitare l'economia dell'UE in recessione»⁴, dall'altra, i governi hanno adottato una serie di interventi straordinari per tentare di limitare gli impatti socio-economici derivanti dal virus, con la conseguenza, però, certamente non secondaria, di innalzare in maniera vertiginosa il loro *deficit* e debito pubblico.

Che quello del debito sia il problema dei problemi è – ormai – definitivamente assodato. Lo era prima della pandemia, lo è ancor di più oggi e ciò che accadrà nel futuro è un'incognita alla quale sembra molto difficile rispondere⁵.

In altri termini, il blocco delle attività produttive, la contrazione dei redditi ad esse collegati, il minor introito fiscale – dovuto sia alla mancanza di liquidità da parte di singoli e aziende, sia alla parziale e saltuaria sospensione della riscossione posta in essere dai governi nazionali – insieme all'aumento degli esborsi pubblici per l'adozione di misure assistenzialistiche a sostegno dell'economia e delle famiglie hanno provocato una caduta del PIL che ha generato una profonda crisi che si sta ripercuotendo sui bilanci pubblici, che soffrono e soffriranno sempre più di pesanti aggravii con un conseguente significativo deterioramento delle finanze⁶.

A ciò si devono aggiungere i debiti che gli Stati hanno contratto con l'UE per accedere al *Recovery fund*, cioè ai capitali supplementari necessari a contrastare questa gravissima fase che stanno attraversan-

tativa», si è fatto autocrate portavoce di un arcaico “governo dei padroni”». Così, L. BINNI, *Il caos e la necessità*, in *Il Ponte*, 2021, p. 7.

³ Cfr., R. CANELLI, G. FONTANA, R. REALFONZO, M. VERONESE PASSARELLA, *L'efficacia del Next Generation EU per la ripresa dell'economia italiana*, in *economiaepolitica.it*, 17 marzo 2021.

⁴ Cfr., COMMISSIONE EUROPEA, *Coordinamento delle politiche economiche nel 2021: superare la COVID-19, sostenere la ripresa e modernizzare la nostra economia*, COM(2021) 500 final, Bruxelles, 2.6.2021, p. 3.

⁵ Cfr., D. DI CESARE, *Virus sovrano? L'asfissia capitalistica*, Torino, 2020, p. 8.

⁶ Cfr., A. STIRATI, *L'Italia, L'Europa e la crisi da coronavirus*, in *economiaepolitica.it*, 1° aprile 2020, p. 1 ss.

do, una circostanza che non fa altro che peggiorare l'attuale critica situazione, facendo impennare sia il rapporto *deficit*/PIL, sia, in misura ancora maggiore, quello debito/PIL.

Stando ai dati della Banca d'Italia, infatti, a luglio 2021 il nostro debito pubblico ha raggiunto i 2726 miliardi di euro rispetto ai 2696 miliardi del mese precedente, con un incremento mensile di circa 30 miliardi e rispetto a luglio 2020, che registrava un debito di 2560 miliardi, l'incremento è stato di 165 miliardi, cioè pari al 6% in più⁷.

Un debito, quello italiano, «calcolato secondo i criteri metodologici stabiliti ai fini della Procedura per i disavanzi eccessivi (cosiddetto “debito pubblico di Maastricht”)» in base ai quali «i) gli strumenti finanziari considerati nel calcolo del debito pubblico sono le monete, i depositi, i titoli diversi dalle azioni e i prestiti; ii) tali strumenti sono valutati al valore facciale; iii) il debito pubblico è consolidato tra e nei sottosettori, ossia si escludono dal calcolo le passività verso enti appartenenti alle Amministrazioni pubbliche (ad esempio, i titoli di Stato detenuti dagli Enti di previdenza)»⁸.

Stando così le cose, i *puncta dolentes* riguardano proprio il futuro e cioè cosa accadrà quando le misure di *austerity* previste dal Patto di stabilità e crescita (PSC o Patto) che, al momento, sono *congelate* per via della sua attuale sospensione⁹, torneranno in vigore e quali saranno gli impatti del suo ripristino sulle politiche di bilancio degli Stati mem-

⁷ Cfr., BANCA D'ITALIA, *Finanza pubblica: fabbisogno e debito*, 15 settembre 2021.

⁸ Cfr., BANCA D'ITALIA, *Finanza pubblica*, cit., p. 19.

⁹ Sul Patto di stabilità e crescita la letteratura è sterminata. Si vedano almeno, *ex plurimis*, M. DEgni, P. DE IOANNA, *Il vincolo stupido. Europa e Italia nella crisi dell'euro*, Roma, 2015, p. 36 ss.; F. LOSURDO, *Stabilità e crescita da Maastricht al Fiscal compact*, in A. CANTARO (a cura di), *Quo vadis Europa? Stabilità e crescita nell'ordinamento europeo*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2015, p. 107 ss.; G. RIVISECCHI, *Procedure finanziarie e vincoli del Patto di stabilità e crescita*, in G. DI GASPARE, N. LUPO (a cura di), *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello. Atti del Convegno – Roma, 27 maggio 2004*, Milano, 2005, p. 15 ss.; G. DELLA CANANEA, *Il patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Riv. dir. fin. e sc. finanze*, 2001, p. 559 ss.; G. GUARINO, *L'Euro tra economia e diritto*, 2012, p. 1 ss. del dattiloscritto; R. PEREZ, *Il nuovo patto di stabilità e crescita*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, p. 1000 ss. Sui riflessi normativi che l'entrata in vigore del PSC ha avuto nel nostro ordinamento, cfr. N. LUPO, *Le procedure di bilancio dopo l'ingresso nell'Unione economica e monetaria*, in *Quad. cost.*, 1999, p. 523 ss.; A. PALANZA, *Una nuova legge e un ordine del giorno per la riorganizzazione del processo di bilancio come metodo della politica generale (legge 25 giugno 1999, n. 208)*, in *Rass. parl.*, 1999, p. 648; M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Annuario 1999. La*

bri (anche perché, va ricordato, la clausola di salvaguardia generale che ha sospeso il PSC *non ne ha sospeso le procedure*)¹⁰.

2. La momentanea sospensione del Patto di stabilità e crescita e il contestuale obbligo di rispettarne le regole

L'attivazione della *general escape clause* – che ha momentaneamente sospeso il PSC – è stata una delle prime misure poste in essere dalla Commissione europea¹¹, quando è diventato chiaro che la diffusione mondiale del Covid-19 era «un evento al di fuori del controllo delle amministrazioni pubbliche con rilevanti ripercussioni sulle finanze pubbliche» degli Stati membri¹².

Tuttavia, come accennato, tale clausola non ha sospeso le *procedure*

costituzione europea, Atti del XIV Convegno Annuale, Perugia, 7-8-9 ottobre 1999, Padova, 2000, p. 537 ss.

¹⁰ Cfr., L. PANDOLFI, *Mario Draghi, una vita per le élites*, in *volerealuna.it*, 9 febbraio 2021, p. 1 ss.; O. CHESSA, *Covid e finanza pubblica*, in F.S. MARINI, G. SCACCIA (a cura di), *Emergenza Covid-19 e ordinamento costituzionale*, Torino, 2020, p. 88, secondo il quale quando sarà ripristinato il PSC «pure al netto degli interventi correttivi dello *spread* posti in essere dalla BCE, dinanzi al sicuro costo aggiuntivo del maggior indebitamento l'Italia potrà raggiungere il pareggio di bilancio solo compensando la crescita della spesa per interessi con una compressione della spesa pubblica primaria ben più ampia di quella realizzata finora: praticamente, una condanna alla recessione o stagnazione perpetua». Opportune anche le osservazioni di E. MOSTACCI, *La terza onda. L'Unione europea di fronte alle conseguenze economiche della pandemia*, in *DPCE Online*, 2020, p. 2378, secondo il quale a causa della rimozione dei vincoli del PSC «i mercati saranno più propensi a finanziare a tassi ragionevoli i Paesi finanziariamente più solidi; viceversa, gli Stati più deboli vedranno il servizio del proprio nuovo debito crescere significativamente». Sulla necessità di sospendere il PSC in caso di gravi recessioni, R. BEETSMA, X. DEBRUN, F. KLAASSEN, *Is fiscal policy coordination in EMU desirable?*, in *IMF Working Paper*, 2001, secondo i quali le restrizioni previste dal Patto di stabilità e crescita non devono essere applicate in caso di recessione. In termini, M. BUTI, D. FRANCO, H. ONGENA, *Fiscal discipline and flexibility in EMU: The implementation of the Stability and Growth Pact*, in *Oxf. Rev. Econ. Policy*, 1998, p. 81 ss.; B. EICHENGREEN, C. WYPLOSZ, *The stability pact: more than a minor nuisance?*, in *Economic Policy*, 1998, p. 65 ss.; D. BUSCH, *Is the European Union going to help us overcome the COVID-19 crisis?*, in *EBI Working Paper Series*, 2020, p. 2 ss.

¹¹ Insieme al temporaneo allentamento delle regole sugli aiuti di Stato.

¹² La sospensione – ai sensi dei Regolamenti 1466/97 e 1467/97 – è stata proposta il 20 marzo 2020 dalla Commissione europea nella sua *Comunicazione della Commissione sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita*, Bruxelles, 20 marzo 2020, COM(2020) 123 *final* e approvata dal Consiglio

del Patto e la Commissione europea «continua a gestire il ciclo annuale di sorveglianza di bilancio»¹³. Essa, in sostanza, consente *esclusivamente* una deviazione *temporanea* dal percorso di avvicinamento all'*obiettivo di bilancio a medio termine* a condizione, però, che la sua sostenibilità non ne risulti compromessa¹⁴. Prova ne sia la stesura da parte della stessa Commissione della sua *Relazione 2021 sul meccanismo di allerta*, che ha sottolineato come, ai sensi della procedura per gli squilibri macroeconomici, tre Stati membri (Cipro, Grecia e Italia) continuano a presentare squilibri *eccessivi* e altri nove Stati membri presentano *meri* squilibri (Croazia, Francia, Germania, Irlanda, Paesi Bassi, Portogallo, Romania, Spagna e Svezia)¹⁵.

In altri termini, anche durante la sospensione, sia la Commissione sia il Consiglio hanno continuato ad adottare tutte le necessarie misure di coordinamento delle politiche nazionali nel quadro dello stesso PSC¹⁶.

A ciò si aggiunga che, comunque, nel 2023, detta sospensione sarà revocata¹⁷, perché «*il coordinamento delle politiche di bilancio nazionali, nel pieno rispetto del patto di stabilità e crescita, risulta essenziale*

Ecofin il 23 marzo 2020 nella sua *Dichiarazione dei ministri delle Finanze dell'UE sul Patto di stabilità e crescita alla luce della crisi della Covid-19*.

¹³ Cfr., COMMISSIONE EUROPEA, *A un anno dall'insorgere della pandemia di COVID-19: la risposta della politica di bilancio*, COM(2021) 105 final, Bruxelles, 3.3.2021, p. 1.

¹⁴ Cfr., *Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche*, art. 5.1, cpv. 10.

¹⁵ Cfr., COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione 2021 sul meccanismo di allerta*, COM(2020) 745 final, Bruxelles, 18.11.2020.

¹⁶ Cfr., COM(2020) 123 final, cit., p. 2; *Raccomandazione del Consiglio del 20 luglio 2020 sul Programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia*, (2020/C 282/12), cons. 5. In dottrina, Z. DARVAS, *When the future changes the past: fiscal indicator revisions*, in *bruegel.org*, 5 January 2021, che afferma «*European fiscal rules are currently suspended. When they are implemented again, they might provoke premature fiscal consolidation because of the faulty measurement of unobserved output gaps and structural balances, as they did after the Great Recession. To avoid this, the current period of suspension of EU fiscal rules should be used to design a better fiscal framework, to apply when the pandemic-induced suspension ends*».

¹⁷ La Commissione ha confermato fino al 2023 la sospensione del PSC nella sua Comunicazione, COM(2021) 500 final, cit., p. 7. Cfr., *ex plurimis*, D. GROS, M. JAHN, *Benefits and drawbacks of an "expenditure rule", as well as of a "golden rule" in the EU fiscal framework*, in *IPOLE | Economic Governance Support Unit*, 2020, 8 ss.

per reagire in modo efficace allo shock della COVID-19 e per garantire il corretto funzionamento dell'Unione economica e monetaria» (corsi-vo di chi scrive)¹⁸.

Mi sembra difficile, quindi, che una volta tornati alla normalità il Patto possa essere radicalmente modificato come, invero, sarebbe altamente auspicabile.

Ciò per molte ragioni.

Prima di tutto, perché i parametri di Maastricht sono contenuti nel TFUE o meglio nel Protocollo (n. 12) sulla procedura per i disavanzi eccessivi che, per la sua revisione, richiede il voto unanime degli Stati membri.

In secondo luogo, perché nell'Allegato III del Trattato MES, la cui riforma è stata approvata nel gennaio 2021, è previsto che i Paesi che potranno accedere con *semplice* lettera d'intenti a una linea di credito condizionale precauzionale, dovranno rispettare, tra gli altri, i seguenti parametri: «disavanzo pubblico non superiore al 3% del PIL; saldo strutturale delle amministrazioni pubbliche pari o superiore al parametro di riferimento minimo specifico al Paese; parametro di riferimento del debito pari a un rapporto debito pubblico/PIL inferiore al 60% o a una riduzione del differenziale rispetto al 60% nei due anni precedenti a un tasso medio di un ventesimo l'anno»¹⁹.

Si tratta, com'è evidente, degli stessi parametri attualmente previsti dalla disciplina del PSC il che vuol dire che, volendoli cambiare, oltre al TFUE dovrebbe essere revisionato nuovamente anche il Trattato MES. Insomma, si tratterebbe di rivedere ben due Trattati (di cui uno all'unanimità), cosa che, a mio sommo avviso, rende tale riforma di difficilissima attuazione.

Eppure, sul punto, sono state avanzate alcune proposte anche dallo stesso Direttore generale del MES, Klaus Regling che in più di un'occasione, da ultimo in un'intervista rilasciata a *Der Spiegel*, ha avuto

¹⁸ Cfr., COMMISSIONE EUROPEA, *Raccomandazione di Raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro*, Bruxelles, 18 novembre 2020, COM(2020) 746 final, punto 7.

¹⁹ Cfr., *Accordo recante modifica del Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità*, Allegato III, punto 2.a, approvato dall'Eurogruppo il 30 novembre 2020, nello *Statement of the Eurogroup in inclusive format on the ESM reform and the early introduction of the backstop to the Single Resolution Fund*. In dottrina, G. ANTONELLI, A. MORRONE, *La riforma del MES: una critica economica e giuridica, in federalismi.it*, 16 dicembre 2020.

modo di affermare che «l'unione monetaria ha senz'altro bisogno di regole fiscali, che però devono essere adattate alle mutate condizioni economiche». Il che significa, ad esempio, che se «prendiamo la regola secondo la quale i paesi con un debito eccessivo devono portare il loro debito alla soglia di Maastricht del 60% del PIL entro vent'anni (...) uno Stato come l'Italia dovrebbe realizzare avanzi di bilancio del 6-7% ogni anno» un obiettivo, ovviamente, difficilmente realizzabile. Di conseguenza «il rapporto debito/PIL del 60% non è più attuale e dovrebbe essere adeguato a riflettere il mutato contesto»²⁰.

Le ipotesi di modifica, comunque, non si fermano qui, come meglio vedremo più avanti²¹.

Sta di fatto che se il Patto non sarà rivisto, una volta revocata la sua sospensione, tutti gli Stati che si troveranno con i parametri fuori controllo, con molta probabilità, saranno soggetti a procedure per disavanzi eccessivi e obbligati a programmi di aggiustamento macroeconomici per ristabilire rapidamente una situazione economica sana e sostenibile mediante l'adozione di politiche di austerità²², che potranno andare da tagli alla spesa pubblica, all'aumento della pressione fiscale, all'attuazione di rigorose riforme strutturali e così via²³.

Tutte misure che, d'altronde, sono altresì previste, *ex artt.* 120, 121 e 126 TFUE e, *indipendentemente* dal Patto di stabilità e crescita, *sia* dal reg. 472/2013 nell'ambito del c.d. *Two pack*²⁴, tuttora integralmente

²⁰ Tutte le citazioni sono riportate dall'intervista a Klaus Regling dal titolo *Warum einer der Vordenker des Stabilitätspaktes die Schuldenregeln lockern will*, in *Der Spiegel*, 15 ottobre 2021.

²¹ *Infra*, par. 7.

²² Sulle politiche di austerità, *ex multis*, S. CESARATTO, M. PIVETTI (a cura di), *Oltre l'austerità*, Roma, 2012, *passim*; A. CANTARO, *Presentazione. La (ir)resistibile ascesa della dottrina dell'austerità*, in A. CANTARO (a cura di), *Quo vadis Europa?*, cit., p. 5; G. PITRUZZELLA, *Austerità finanziaria versus crescita economica nel dibattito sull'Eurosistema*, in *Quad. cost.*, 2012, p. 427 ss.

²³ Ovviamente l'intensità di tali politiche sarà commisurata alla situazione economico-finanziaria nella quale verserà il singolo Stato membro. Cfr., R. REALFONSO, *Finanziamento delle politiche e scenari del debito dopo il covid-19*, in *economiaepolitica.it*, 15 aprile 2020, p. 1, secondo il quale «con la crisi indotta dal covid-19, in assenza di una reale soluzione europea al finanziamento degli *extradeficit*, l'Italia rischia di finire nel baratro. E con lei il progetto di unificazione europea».

²⁴ Il *two pack* include due regolamenti: il *Regolamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria*

in vigore²⁵, sia nell'ambito del *Six pack* nonostante la sospensione del PSC²⁶, sia, infine, nell'ambito della procedura del Semestre europeo²⁷, che, come noto, è il quadro entro il quale si muove l'Unione per gestire le erogazioni finanziarie previste dal nuovo strumento europeo per la ripresa in funzione anti-pandemica²⁸.

ed il Regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 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. Con essi, si è posto l'obiettivo di introdurre un calendario e regole di bilancio comuni per tutti gli Stati membri dell'Eurozona.

²⁵ Come anche dimostra l'analisi della Commissione del documento programmatico di bilancio presentato dall'Italia ai sensi dell'art. 6, reg. 473/2013. Cfr. *Comunicazione sui Documenti programmatici di bilancio 2021: valutazione globale*, COM(2020) 750 final, Bruxelles, 11 novembre 2020, p. 15 ss., in part., 17, dove si legge «Quando le condizioni economiche lo consentiranno, gli Stati membri dovranno perseguire politiche di bilancio volte a conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti e ad assicurare la sostenibilità del debito, incrementando nel contempo gli investimenti».

²⁶ Il *Six pack* include tre regolamenti che riformano il Patto di stabilità e crescita (il Regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; il Regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio, dell'8 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi ed il Regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio della zona euro); due regolamenti che disciplinano le nuove procedure per la sorveglianza sugli squilibri macroeconomici (il Regolamento (UE) n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro ed il Regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici) e una direttiva sui quadri nazionali di bilancio (Direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri).

²⁷ Cfr., art. 2-bis, reg. 1466/97. Sul punto, sia consentito rinviare a F. SALMONI, *Stabilità finanziaria, Unione Bancaria europea e Costituzione*, Padova, 2019, p. 131 ss. e bibliografia *ivi* citata; nonché M. DANI, *Il diritto pubblico europeo nella prospettiva dei conflitti*, Padova, 2013, p. 354 ss.; K. HAGELSTAM, C. DIAS, *The European Semester during the Pandemic*, EGOV Briefing, Directorate General for Internal Policies, European Parliament, December 2020, p. 1 ss.

²⁸ Cfr., F. SALMONI, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Milano, 2021, *passim*. Ricostruiscono la nascita del NGEU: L.F. PACE, *Una nuova crisi che l'Unione deve risolvere, o la crisi dell'Unione*, in *Coronavirus e diritto dell'Unione*, in *aisdue.eu*, 4 maggio 2020, p. 18 ss.; F. CAPRIGLIONE, *Covid-19. Quale solidarietà, quale coesione nell'UE? Incognite e timori*, in *Riv. trim. dir. ec.*, 2020, p. 167 ss.

3. Le interconnessioni tra le regole sulla *governance* economica europea e *Recovery fund*

L'Europa, dunque, «ha dovuto affrontare un problema di salute pubblica che si è trasformato rapidamente nella crisi economica più grave della sua storia». È proprio questo, infatti, ciò che è accaduto ed è così che esordisce il documento della Commissione europea che recava la proposta, presentata il 27 maggio 2020²⁹, di istituire il *Next Generation EU* (d'ora in avanti *NGEU* o *NextGen* o *EURI*)³⁰, ormai noto ai più come *Recovery fund*, per fare fronte all'emergenza economico-finanziaria causata dalla pandemia e favorire la ripresa degli Stati membri che ne sono stati afflitti.

La creazione di tale strumento si incardina, come detto, in un sistema consolidato di *governance* economica ed è con esso che deve fare i conti perché, fatta eccezione per la sospensione del PSC³¹, a livello sovranazionale nulla è cambiato.

È proprio per tale ragione che diventa sempre più urgente e necessario comprendere come intenderanno procedere le Istituzioni europee quando, nel 2023, riattiveranno il Patto. Il *NGEU*, infatti, consiste di una parte di sussidi a fondo perduto e di un'altra parte di finanziamenti a tasso agevolato a lungo termine³².

In sostanza, l'Unione europea, attraverso la Commissione ed il bilancio unionale³³, eroga contributi finanziari che qualifica come sostegni non rimborsabili, *i.e.* sovvenzioni a fondo perduto (art. 2.2, reg. 2021/241)³⁴, sebbene, attraverso la modifica della *Decisione sulle risorse proprie* – che ha innalzato i massimali che gli Stati membri devono

²⁹ Cfr., COMMISSIONE EUROPEA, *Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*, Bruxelles, 27 maggio 2020, COM(2020) 456 final, p. 1.

³⁰ Regolamento (UE) 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020 che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19.

³¹ In questa sede non faccio alcun riferimento alla sospensione del divieto di aiuti di Stato.

³² Cfr., F. SALMONI, *Recovery Fund*, cit., p. 75 ss.

³³ Cfr. S. MICCOSSI, *La riforma del Patto di stabilità e crescita*, in *Policy Brief 12/2021*, p. 1, secondo il quale il *NGEU* «ha modificato in profondità il ruolo del bilancio europeo, introducendo il debito comune e un'impostazione solidaristica (*grants*) che era del tutto mancata in occasione delle crisi finanziarie 2008-09 e 2010-12».

³⁴ Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 feb-

trasferire al bilancio unionale e ha pianificato l'introduzione di nuove risorse proprie³⁵ – anche la quota di «fondo perduto» sarà *pagata* dagli Stati membri e dunque andrà anch'essa ad aumentare il debito pubblico nazionale³⁶. Per ciò che riguarda i prestiti, ne è prevista la restituzione entro il 2058 ai tassi di interesse ragionevolmente vantaggiosi di cui usufruisce l'Unione (giacché essi saranno erogati grazie alle obbligazioni emesse dalla Commissione europea e da quest'ultima vendute sui mercati finanziari per approvvigionare la raccolta dei fondi necessari agli Stati membri)³⁷.

Non vi è alcun dubbio, quindi, che gli Stati membri che beneficeranno dell'assistenza finanziaria del *Recovery fund* aumenteranno il loro debito pubblico.

Le interconnessioni tra regole sulla *governance* e applicazione del *Recovery*, insomma, sono evidenti. Non solo, ma sono anche *espresse* in quanto, oltre a tutte le condizionalità cui sono soggetti gli aiuti fi-

braio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza d'ora in avanti anche RRF.

³⁵ *Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, Euratom.*

³⁶ Le entrate derivanti dalle risorse proprie sono sempre e comunque contributi statali, quindi a carico dei contribuenti nazionali. Sul punto, sia consentito rinviare a F. SALMONI, *Recovery Fund*, cit., p. 82 ss.; R. CANELLI, G. FONTANA; R. REALFONZO, M. VERONESE PASSARELLA, *Are EU Policies Effective to Tackle the Covid-19 Crisis? The Case of Italy*, in *Review of Political Economy*, 2021, p. 446; T. MONACELLI, *Recovery Plan, un prestito con precise condizioni*, in *lavoce.info*, 22 dicembre 2020; A. DEL MONACO, *Recovery fund, i conti sui sussidi danno saldo negativo per l'Italia*, in *huffingtonpost.it*, 11 dicembre 2020; R. D'ORSI, A. GUERRIERO, *Perché il Next-Generation EU non è una panacea per l'Italia*, in *econopoly.ilsole24ore.com*, 2 febbraio 2021; V. COMITO, *Sul fondato rischio che il Recovery lasci le cose come le ha trovate*, in *Il Manifesto*, 23 marzo 2021; E. BRANCACCIO, R. REALFONSO, *Draghi's policy will be Schumpeterian laissez-faire rather than Keynesian expansion*, in *Financial Times*, 12 febbraio 2021; E. SCREPANTI, *Visco, Draghi e il Recovery Fund: un ottimismo ingiustificato*, in *Il Ponte*, 2021, p. 83.

³⁷ È corretto quanto affermano A. BONETTI, A. STIRATI, *Il ritorno al Patto di Stabilità ucciderebbe il Recovery fund*, in *Il Fatto quotidiano*, 20 luglio 2020, secondo i quali i vantaggi del *Recovery* «non stanno dunque nella presenza di “trasferimenti fiscali”. I punti positivi della proposta sono la restituzione molto dilazionata nel tempo dei fondi spesi e i bassi tassi di interesse. È vantaggiosa anche la rimozione temporanea dei vincoli di spesa in alcuni ambiti, senza che i disavanzi vadano a gravare sul debito pubblico (una sorta di *golden rule* temporanea)».

nanziari sovranazionali³⁸, gli Stati beneficiari dovranno anche attenersi

³⁸ Infatti, oltre all'obbligo di spenderne i denari per effettuare riforme e investimenti nell'ambito delle aree politiche di rilevanza europea strutturate nei sei pilastri previsti dal regolamento sul RRF, gli Stati membri devono anche rispettare il Regolamento sullo Stato di diritto (*Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del 16 dicembre 2020 relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione*) e perseguire gli obiettivi di cui all'art. 4.1 reg. RRF, tra cui, ad es., la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione contribuendo così «alla convergenza economica e sociale verso l'alto, a ripristinare e a promuovere la crescita sostenibile e l'integrazione delle economie dell'Unione e a incentivare la creazione di posti di lavoro di alta qualità, nonché contribuendo all'autonomia strategica dell'Unione unitamente a un'economia aperta, e generando un valore aggiunto europeo». Non solo. Nel redigere i loro Piani per la ripresa e la resilienza gli Stati membri devono rispettare anche le condizionalità contenute nella *Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021 COM(2020) 575 final*, punto II, ossia i quattro principi guida ivi individuati che rappresentano le priorità al centro del Semestre europeo e consistono nella sostenibilità ambientale, nella produttività, nell'equità e nella stabilità macroeconomica. A quanto sopra, si aggiungono le condizionalità legate al monitoraggio del raggiungimento di «*milestones and targets*» rispetto al quale ogni Paese è obbligato a fornire una rendicontazione trimestrale, oltre a quelle che altrove ho definito le «condizionalità specifiche per Paese», che sono quelle contenute nelle Raccomandazioni specifiche per Paese adottate nell'ambito del Semestre europeo, in particolare la Raccomandazione 2020 (*Raccomandazione del Consiglio del 20 luglio 2020 sul Programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia, (2020/C 282/12)*) e la Raccomandazione 2019 (*Raccomandazione del Consiglio del 9 luglio 2019 sul Programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia, (2019/C 301/12)*), che ci impongono il perseguimento di «politiche di bilancio volte a conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti e ad assicurare la sostenibilità del debito», di «migliorare il coordinamento tra autorità nazionali e regionali» specie in ambito sanitario, di «migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e il funzionamento della pubblica amministrazione», oltre a tutte le riforme essenziali «per affrontare le sfide strutturali a medio e lungo termine», che, quindi, «restano pertinenti e continueranno ad essere monitorate durante tutto il semestre europeo» e saranno considerate anche «per quanto riguarda le misure di attenuazione della crisi attuale e le strategie di uscita dalla stessa». Tra queste, spiccano – per importanza – la necessità di adottare tutti i provvedimenti necessari ad assicurare una futura riduzione in termini nominali della spesa pubblica primaria netta, corrispondente ad aggiustamenti strutturali annui in percentuale sul PIL; l'obbligo di adottare politiche fiscali che contribuiscano «a correggere gli squilibri legati all'elevato debito pubblico»; l'obbligo di riformare il mercato del lavoro; di «affrontare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore del commercio al dettaglio e dei servizi alle imprese, anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza»; di introdurre un'imposta patrimoniale, aggiornare i valori catastali ed aumentare l'IVA; di migliorare la «capacità amministrativa» in quanto «presupposto indispensabile per garantire l'efficacia nell'erogazione degli investimenti pubblici e l'utilizzo dei fondi dell'Unione, con effetti di ricaduta posi-

rigorosamente a quanto prescritto dall'art. 10 del Reg. RF, recante *Measure per collegare il dispositivo a una sana governance economica*.

In esso, il cui titolo auto-esplicativo sarebbe sufficiente di per sé a comprendere quanto stiamo argomentando, si prevede che la Commissione o il Consiglio possano proporre la sospensione totale o parziale degli impegni o dei pagamenti in uno dei seguenti casi: *a*) quando gli Stati membri non abbiano adottato «misure efficaci per correggere» il loro «disavanzo eccessivo», cioè in caso di violazione del Patto di Stabilità; *b*) quando il Consiglio adotti due raccomandazioni successive nell'ambito della procedura per gli squilibri macroeconomici eccessivi disciplinata del regolamento (UE) n. 1176/2011, perché lo Stato membro ha presentato un piano d'azione correttivo insufficiente o quando ritenga che lo Stato membro sia inadempiente perché non ha adottato le misure raccomandate; *c*) quando uno Stato membro non ha adottato le misure di cui al regolamento (CE) n. 332/2002; *d*) qualora il Consiglio decida che uno Stato membro non si conforma al programma di aggiustamento macroeconomico di cui all'art. 7 del reg. (UE) n. 472/2013 sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria o alle misure richieste da una decisione del Consiglio stesso adottata a norma dell'articolo 136, paragrafo 1, del TFUE³⁹.

4. Le condizionalità del *Recovery fund* e la storia infinita del vincolo esterno

Che *Recovery fund* e PSC siano tra di loro strettamente collegati è dunque innegabile al punto che, come visto, se le condizionalità del

tivi sugli investimenti privati e la crescita del PIL»; di «attuare pienamente le passate riforme pensionistiche al fine di ridurre il peso delle pensioni nella spesa pubblica» e di riformare il sistema bancario italiano. Sul punto, se si vuole, F. SALMONI, *Recovery Fund*, cit., p. 46 ss.

³⁹ Infatti, è previsto un controllo molto stringente da parte della Commissione europea e del Consiglio, che possono deliberare la sospensione parziale o totale degli impegni e dei pagamenti, sia nel caso in cui lo Stato beneficiario abbia semplicemente disatteso il conseguimento di una delle moltissime condizionalità cui è subordinata l'erogazione del sostegno finanziario ovvero i pertinenti *target* intermedi e finali contenuti nel suo PNRR (art. 24, RRF), sia, come accennato nel testo, nel caso in cui abbia violato quanto prescritto dall'art. 10 RRF.

Recovery non sono rispettate le Istituzioni preposte possono sospendere gli impegni e/o i pagamenti esattamente come nel caso in cui gli Stati membri non rispettino le regole del Patto⁴⁰.

Siamo di fronte a un *vincolo esterno* molto stringente a causa del quale la nostra sovranità risulta essere continuamente limitata da *soggetti estranei* al nostro ordinamento giuridico⁴¹, un vincolo che, di fatto, altro non è che uno strumento di politica interna⁴².

Questo è un punto davvero cruciale: a partire dal Piano Marshall per finire con il *Recovery fund* la Storia ci mostra come i criteri di finanziamento abbiano sempre dovuto sottostare e adempiere a vincoli categorici, a specifiche condizionalità imposti da Istituzioni esterne allo Stato fruitore⁴³.

Vincolo esterno vuol dire consentire scientemente alla burocrazia economica e finanziaria delle Istituzioni europee e internazionali, tecnocratiche e gravemente carenti dal punto di vista della democraticità e rappresentatività⁴⁴, di *entrare* nel cuore del nostro ordinamento giuridico e dettare le regole, imporre alla Politica il da farsi, stabilire le riforme strutturali da porre in essere, determinare unilateralmente in cosa consista il bene del nostro Paese⁴⁵.

Insomma, i vincoli europei sono spesso utilizzati come pretesto:

⁴⁰ Si pensi, ad esempio, al caso aperto dalla recentissima sentenza K3/21 del Tribunale costituzionale polacco, del 7 ottobre 2021, che ha comportato la reazione delle Istituzioni sovranazionali e la minaccia di non erogare alla Polonia gli aiuti finanziari del NGEU.

⁴¹ Cfr., F. PETRINI, *Economia politica della crisi: il vincolo esterno nella storia dell'Italia repubblicana*, Sissco, *Cantieri di Storia*, Padova, 13-15 settembre 2017, p. 1 ss.

⁴² Sul vincolo europeo, si veda, D. PASQUINUCCI, *La narrazione ambigua. Il vincolo europeo, il populismo e la critica all'Unione europea*, in *Riv. it. storia internaz.*, 2020, p. 98; E. DIODATO, *Il vincolo esterno. Le ragioni della debolezza italiana*, Udine, 2014, p. 89.

⁴³ Di un vero e proprio mercato delle riforme parla A. SOMMA, *Inasprire il vincolo esterno. Il Meccanismo europeo di stabilità e il mercato delle riforme*, in *Economia e Politica*, 2 gennaio 2020, p. 2. In questo paragrafo riprendo e amplio quanto già affermato in F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, parte I, p. 51 ss.

⁴⁴ In termini, M.R. FERRARESE, *Il costituzionalismo puntiforme e l'invisibilità dei poteri globali*, in *Nomos. Le attualità del dritto*, 2018, p. 3.

⁴⁵ Cfr., D. DI CESARE, *Virus sovrano?*, cit., p. 15; C. DE FIORES, *Tendenze sistemiche e aporie costituzionali dei governi tecnocratici in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, parte II, p. 41, secondo il quale la tecnocrazia, in quanto derogante e contrapposta alla democrazia, dà vita a «una concezione del mondo plasmata dagli imperativi

un vero e proprio strumento politico utile al Governo per abdicare alle proprie responsabilità di fronte al Parlamento che, in questo contesto, più che organo della rappresentanza sembra essersi ridotto a un guscio vuoto, mero ratificatore di decisioni prese altrove⁴⁶, dalle élites tecnocratiche e bancocratiche che ormai da anni, coordinandosi con le élites finanziarie mondiali, stanno governando questo Paese⁴⁷.

Ovviamente, anche le condizionalità sono vincoli esterni, ma nella loro accezione più negativa, in quanto rappresentano una *coercizione* ad attuare i dettami sovranazionali e internazionali in cambio di aiuti finanziari erogati a Paesi che altrimenti, quasi certamente, andrebbero in *default*⁴⁸.

Non si sottrae a questo schema il *Recovery fund*: anche in questo caso siamo di fronte ad una vera e propria intromissione nella struttura politica, istituzionale e sociale dei Paesi che hanno richiesto l'assistenza finanziaria dell'UE, che potrebbe portare ad una sorta di omologazione strutturale degli Stati membri arrivando persino a cambiarne significativamente forma di Stato e di governo⁴⁹.

Come efficacemente affermato gli Stati «in crisi hanno disperato bisogno di aiuti di emergenza (...) Quando misure di privatizzazione e

del capitalismo globale e destinata a infettare i meccanismi di funzionamento dei sistemi democratici e degli stessi ordinamenti costituzionali».

⁴⁶ Che la tecnocrazia abbia come conseguenza di fomentare le istanze populiste ed alimentare il discredito delle assemblee rappresentative è ben messo in luce da C. DE FIORES, *Tendenze sistemiche*, cit., p. 43; G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Bari-Roma, 2021, p. 946; M. PROSPERO, *Terza Repubblica?*, in *Dem. Dir.*, 2012, p. 52 ss. Sul ridimensionamento del ruolo del Parlamento anche a causa del vincolo esterno, A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'Euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, 2016, p. 91 ss.; E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali. Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio nell'esperienza costituzionale italiana*, Napoli, 2020, p. 268 ss.; F. BILANCIA, *Sistema delle fonti ed andamento del ciclo economico: per una sintesi problematica*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020, p. 1436 ss.

⁴⁷ Cfr., R. GUALTIERI, *L'Europa come vincolo esterno*, in P. CRAVERI, A. VARSORI (a cura di), *L'Italia nella costruzione europea. Un bilancio storico (1957-2007)*, Milano, 2009, p. 319-320.

⁴⁸ Esalta la funzione del vincolo esterno F. BASSANINI, *Le riforme, il "vincolo esterno europeo" e la governance del PNRR: lezioni da un'esperienza del passato*, in *Astrid Rassegna*, 2021, p. 1 ss. *Contra*, per tutti, G. FERRARA, *L'indirizzo politico dalla nazionalità all'apolidia*, in L. CARLASSARE (a cura di), *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, Padova, 2004, p. 114 ss.

⁴⁹ Cfr., F. SALMONI, *Recovery Fund*, cit., p. 55-57.

liberalizzazione del mercato sono unite inscindibilmente a quegli aiuti finanziari, i Paesi sono costretti ad acquistare l'intero pacchetto»⁵⁰.

In quest'ottica, le riforme strutturali possono rendere più facile per le imprese aumentare i loro introiti, ma hanno un costo notevole per tutti gli altri.

Così, «nessuno si sottrae alla vorticoso economia del tempo nell'era del capitalismo avanzato. Apparentemente siamo liberi e sovrani. Ma a ben guardare l'imperativo della crescita, l'obbligo della produzione, l'ossessione del rendimento fanno sì che subdolamente libertà e costrizione finiscano per coincidere. Viviamo in una libertà costrittiva o in una libera costrizione»⁵¹.

Non c'è dubbio, quindi, che le condizionalità previste dal *Recovery* mettano sotto pressione i Paesi che usufruiranno di questi fondi, dando luogo ad una sorta di effetto costrittivo, sanzionatorio, quando non più propriamente estorsivo, che si traduce nella possibilità di avere accesso all'assistenza finanziaria, ma solo in cambio di riforme strutturali e di investimenti pubblici che consentano a loro volta di sbloccare, far volare, gli investimenti privati finalizzati ad aumentare la competitività *del e nel* mercato e creare un ambiente *confort* idoneo a generare profitti⁵².

In tale ambito, il debito pubblico è figlio di una politica assimilabile a quella delle guerre colonialistiche: l'espansione del libero mercato serve per «assicurare alla borghesia un più ampio mercato e la libertà di transito»⁵³, proprio come richiesto dall'Unione europea.

Viviamo, di fatto, in un momento in cui il capitalismo, specie nella sua versione del capitalismo finanziario, ha accentuato senza precedenti l'imperare – a livello globale – dell'*etica dell'ultra competitività* cui tutti devono sottostare e che condiziona lo spazio delle economie nazionali «sino a rendere inefficaci o addirittura destabilizzanti le politiche macroeconomiche espansive»⁵⁴.

⁵⁰ Cfr., N. KLEIN, *Shock economy*, Milano, 2007, p. 103.

⁵¹ Cfr., D. DI CESARE, *Virus sovrano?*, cit., p. 10.

⁵² Cfr., E. SCREPANTI, *Visco, Draghi e il Recovery Fund*, cit., p. 83, che afferma «le raccomandazioni comunque saranno stringenti perché ricattatorie: prima il governo deve dimostrare di essere stato obbediente, poi prenderà i soldi»; M.R. FERRARESE, *Percorsi della sovranità. Aggirandosi tra varie definizioni e sfaccettature*, in V. MASTROIACOVO (a cura di), *Le sovranità nell'era della post globalizzazione*, Pisa, 2019, in part. p. 20 ss.

⁵³ Cfr., A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, Torino, 1975, vol. I, *Quaderno 6 (VIII)*, §13, p. 695.

⁵⁴ Cfr., B. BOSSONE, *Capitale Globale, Sovranità economica e gli insegnamenti di Keynes*, in *economiaepolitica.it*, 2021, p. 1.

Lo stringente controllo da parte di soggetti esterni (*i.e.* la Commissione europea e il Consiglio)⁵⁵ al quale sono sottoposti gli Stati beneficiari ne è una conseguenza configurandosi, di fatto, come un loro commissariamento, proprio come quando la *Troika* poneva i suoi vincoli capestro agli Stati europei che, sull'orlo del *default*, chiesero e ottennero gli aiuti finanziari dai vari organismi sovranazionali e internazionali deputati a erogare prestiti (*i.e.*, il MESF, il FESF, il MES)⁵⁶. In quei casi, come noto, la *Troika* verificava che fossero rigorosamente

⁵⁵ Sottolinea la problematicità del rapporto tra le Istituzioni italiane e quelle europee preposte ai controlli del *Recovery Fund*, L. TORCHIA, *Il sistema amministrativo italiano e il Fondo di ripresa e resilienza*, in *irpa.eu*, 10 novembre 2020.

⁵⁶ Cfr., M. DANI, A.J. MENÉNDEZ, *Recovery Fund: dietro i sussidi il commissariamento?*, in *lacostituzione.info*, 25 Luglio 2020; A SOMMA, *Il consenso di Bruxelles. Il Recovery plan sulle orme della Troika*, in *Micromega*, 3 maggio 2021, secondo il quale in questo modo «si ricava una sorta di Consenso di Bruxelles in tutto e per tutto ricavato dal *Washington consensus*. A conferma di come l'Europa non operi secondo una propria agenda politica, ma risenta inevitabilmente del clima politico allineato all'ordine economico internazionale e dunque all'imperante ossequio all'ortodossia neoliberale». Si pensi anche alla discussa lettera del 5 agosto 2011 indirizzata al Presidente del consiglio italiano, Silvio Berlusconi, dal governatore della BCE, Jean Claude Trichet, e dall'allora governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi, con la quale si chiedeva «una complessiva, radicale e credibile strategia di riforme» e «una riforma costituzionale che rend(a)esse più stringenti le regole di bilancio». Sulla lettera della BCE al Governo italiano (riportata integralmente ne *Il Sole 24 Ore*, 29 settembre 2011), sia consentito rinviare a F. SALMONI, *Stabilità finanziaria*, cit., p. 145 ss.; nonché almeno, L. GALLINO, *Il colpo di Stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, Torino, 2013, p. 165, secondo il quale «le corrispondenze tra il dettato della Ce e le riforme del governo Monti sono impressionanti»; M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in AA.VV., *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Milano, 2014, p. 12, che sottolinea, giustamente, la singolarità della lettera in quanto «è stata indirizzata al Governo anziché al Parlamento, sebbene fosse proprio il Parlamento il destinatario di molti impegni ivi caldamente "suggeriti"»; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, 2012, p. 3 ss.; E. OLIVITO, *Crisi economico-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della BCE al governo italiano*, in *Rivista AIC*, 2014, p. 1 ss.; P. DE SENA, S. D'ACUNTO, *Il doppio mito: sulla (pretesa) neutralità della politica monetaria della BCE e la (pretesa) non-vincolatività degli indirizzi di politica economica dell'Unione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2020, parte I, p. 134-135, secondo i quali, durante la crisi dei debiti sovrani «la BCE svolge un ruolo di attivo "fiancheggiamento" delle strategie definite dal Consiglio e dalla Commissione, non esitando a ricorrere a più o meno velati ricatti pur di indurre i "peccatori fiscali" individuati come responsabili della crisi ad abbracciare il verbo dell'*austerity* e ad adottare drastiche riforme ritenute funzionali al superamento della crisi medesima».

adempite le condizionalità imposte ai Paesi che avevano usufruito dei predetti prestiti e pretendeva in cambio l'adozione da parte di questi ultimi delle famigerate politiche di *austerity* affinché rientrassero nei parametri del PSC.

In quest'ottica, le condizionalità sono state e sono tuttora un vero e proprio sinonimo di Potere⁵⁷, nel senso di «volontà che si impone»⁵⁸: è potente colui che elabora i vincoli esterni, è potente colui che prescrive le condizionalità, è potente colui che fornisce l'assistenza finanziaria, è potente colui che crea debito dando origine ad una situazione in cui diventa «il» creditore (oltre tutto privilegiato) che ha come interlocutori i Governi di tutti gli Stati debitori che da lui dipendono⁵⁹.

Il loro debito si traduce in una situazione di soggezione e li obbliga a sottostare ai *desiderata* del creditore che diventa, quindi, il nuovo indiscusso sovrano contemporaneo⁶⁰, una sorta di *ritorno all'antico*, proprio come quando «la lotta delle classi» si muoveva «principalmente nella forma di una lotta fra creditore e debitore, e in Roma finiva (finisce) con la disfatta del debitore plebeo, che veniva (viene) sostituito dallo schiavo»⁶¹.

⁵⁷ Cfr., N. URBINATI, *Robinson Crusoe, il despota e la libertà civile*, in P. IGNAZI, N. URBINATI (a cura di), *Contagio e libertà*, Roma-Bari, 2020, p. 13, che afferma «la diffidenza verso chi detiene il potere è un'arma di quel liberalismo della paura (della democrazia partecipata e costituzionale) che ci guida nella riflessione sui limiti e le possibilità ai quali il potere è associato». Si veda anche il bel saggio di É. TOUSSAINT, *Il Sistema. Storia del debito sovrano e del suo ripudio*, Bordeaux, 2019, p. 9, secondo il quale «l'utilizzo del debito estero come arma di dominazione ha giocato un ruolo fondamentale nella politica imperialista delle principali potenze capitalistiche nel corso del XIX secolo, e ancora nel XXI secolo, in forme che si sono nel frattempo evolute».

⁵⁸ Cfr., G. PRETEROSSO, *Potere*, Roma-Bari, 2007, p. 6.

⁵⁹ Cfr., A. SOMMA, *Dal coronavirus al debito. Come l'emergenza sanitaria consolida le relazioni di potere tra Paesi europei*, in *economiaepolitica.it*, 24 aprile 2020, p. 1 ss.; G. TANI, *Debito è asservimento. La catastrofe come orizzonte*, in *lacostituzione.info*, 12 giugno 2020.

⁶⁰ «Attore chiave nei tavoli dove si negozia il "profilo" futuro delle società europee in termini di distribuzione delle risorse e delle opportunità tra i gruppi sociali». Così, P. DE SENA, S. D'ACUNTO, *Il doppio mito*, cit., p. 136. Si veda anche P. PERULLI, *Il debito sovrano. La fase estrema del capitalismo*, Milano, 2020, p. 10, che afferma «debito sovrano è il termine che – inconsapevole ironia – designa la dipendenza degli Stati dai mercati, a cui è quindi stata trasferita l'effettiva sovranità».

⁶¹ Cfr., K. MARX, *Il Capitale*, Roma, 1980, vol. I, p. 168.

5. *Austerità espansiva, debito buono e debito cattivo: fare debito pubblico per favorire il profitto privato*

L'abbraccio mortale del debito, dunque, quello che tra l'inizio del 1300 ed il 1842 apriva le porte della Marshalsea anche ai più esigui debitori insolventi, la famosa prigione dei debitori di Londra, nella quale «chiunque poteva (può) entrare (...) ma non tutti potevano (possono) uscirne»⁶².

Il debito che, secondo il Presidente del consiglio Draghi è stato «il costo della scelta di avere una recessione invece di una depressione» aggiungendo che «l'aumento del debito di questi mesi è stato (...) deliberato e soprattutto auspicabile»⁶³.

Ma perché? Perché deliberato e, più di ogni altra cosa, perché auspicabile?

È sempre Draghi che ce lo spiega: a causa della pandemia le imprese si sono dovute fermare e l'unico modo per non farle chiudere e tenerle sul mercato «era dare loro fondi per compensare almeno in parte la perdita di fatturato e aiutarle a preservare i posti di lavoro», concedendo loro sussidi e garanzie sui prestiti bancari⁶⁴.

E qui viene la parte più interessante del discorso del Presidente del consiglio, perché, come egli stesso chiarisce inequivocabilmente «i sussidi hanno (...) comportato un aumento del debito pubblico. I prestiti bancari garantiti hanno comportato un aumento del debito privato». Da una parte, dunque, il debito pubblico ha raggiunto il livello *monstrum* del 159,8% del PIL, cui deve aggiungersi, dall'altra, il consistente aumento del debito privato. Non solo, ma è «molto probabile che, per diverse ragioni, questa fase di crescita del debito, pubblico e privato, non sia ancora terminata»⁶⁵.

In particolare, secondo l'illustre oratore, il debito privato continuerà ad aumentare perché le garanzie sui prestiti bancari «sono state una condizione necessaria perché gli istituti di credito dessero liquidità a tutte le aziende che ne avevano bisogno, rapidamente e a un costo ragionevole. Tuttavia, in quella fase, non è stato possibile né per i governi né per le banche distinguere in maniera precisa tra quelle aziende che

⁶² Cfr., C. DICKENS, *La piccola Dorrit*, Torino, 2003, p. 65.

⁶³ M. DRAGHI, *L'intervento*, cit.

⁶⁴ M. DRAGHI, *L'intervento*, cit.

⁶⁵ M. DRAGHI, *L'intervento*, cit.

sarebbero state in grado di sopravvivere dopo la pandemia, e quelle che non ce l'avrebbero fatta (...) È dunque inevitabile che una parte di questo debito implicito nelle garanzie si cristallizzi, e vada poi ad aumentare il debito pubblico»⁶⁶.

Debito pubblico, insomma, ossia, come scriveva Karl Marx «l'alienazione dello Stato» che «imprime il suo marchio all'era capitalistica» per cui «diventa una delle leve più energiche dell'accumulazione originaria: come con un colpo di bacchetta magica, esso conferisce al denaro, che è improduttivo, la facoltà di procreare, e così lo trasforma in capitale, senza che il denaro abbia bisogno di assoggettarsi alla fatica e al rischio inseparabili dall'investimento industriale e anche da quello usurario»⁶⁷.

Debito il cui incremento, tuttavia, deve continuare per aiutare la crescita. In altri termini, bisogna insistere con le politiche di bilancio espansive che, pur creando debito, aiutano la crescita la quale, sola, può contenere l'aumento dello stesso debito. Un circolo virtuoso (o vizioso a seconda dall'angolazione da cui si riguardi) per cui in Italia, viste le restrizioni degli anni passati, c'è spazio per continuare a fare debito «prima di creare pressioni inflazionistiche»⁶⁸.

Il ragionamento sembra abbastanza semplice: più aumenta la crescita più si potranno «aumentare le entrate fiscali abbastanza da bilanciare l'aumento del debito che abbiamo emesso durante la pandemia» e «creare domanda aggiuntiva per le aziende, riducendo il rischio di bancarotta e dunque il costo dei programmi di garanzie statali sui debiti d'impresa»⁶⁹.

Tuttavia, secondo le stime di Eurostat, l'inflazione è già aumentata (in Europa e in Italia) toccando i massimi da 13 anni a questa parte con un valore, a ottobre, pari al 4,1%⁷⁰, provocando un innalzamento dei prezzi che potrebbe spingere le banche centrali ad aumentare i tassi di

⁶⁶ M. DRAGHI, *L'intervento*, cit.

⁶⁷ Cfr., K. MARX, *Il Capitale*, cit., p. 817.

⁶⁸ M. DRAGHI, *L'intervento*, cit.

⁶⁹ M. DRAGHI, *L'intervento*, cit.

⁷⁰ Cfr., EUROSTAT, *Flash estimate – October 2021*, 122/2021 – 29 October 2021, che aggiunge «*Looking at the main components of euro area inflation, energy is expected to have the highest annual rate in October (23.5%, compared with 17.6% in September), followed by services (2.1%, compared with 1.7% in September), non-energy industrial goods (2.0%, compared with 2.1% in September) and food, alcohol & tobacco (2.0%, stable compared with September)*».

interesse, con la conseguenza di frenare la ripresa e indurre la BCE a cambiare la propria politica monetaria, come d'altronde già annunciato dal suo stesso Consiglio direttivo, che continuerà gli acquisti netti di attività nel quadro del PEPP, ma a un livello «moderatamente inferiore rispetto al secondo e al terzo trimestre dell'anno», pur, per il momento, confermando «le altre misure, ovvero il livello dei tassi di interesse di riferimento (...), le indicazioni prospettiche (*forward guidance*) sulla loro probabile evoluzione futura, gli acquisti nell'ambito del Programma di acquisto di attività (PAA), le politiche di reinvestimento e le operazioni di rifinanziamento a più lungo termine»⁷¹.

Questa situazione potrebbe diventare un vero e proprio problema perché gli operatori finanziari, gli investitori, puntano ad *ottenere più denaro partendo dal denaro* e «non sono interessati all'evoluzione dell'inflazione dei prezzi interni o della disoccupazione in un paese, se non per trarre indicazioni sulla credibilità e stabilità del quadro di *policy* del paese»⁷².

A ciò si aggiunga che le politiche di bilancio espansive non sono tutte uguali, per cui, come affermato da Draghi, «oggi è (...) giusto indebitarsi»⁷³, ma solo se il debito è *buono* perché, come già anticipato nel marzo 2020⁷⁴, esiste anche un debito *cattivo*: il debito buono è quello utilizzato per fare politica anticiclica che aumenta la produttività, rilancia la domanda e porta ad un miglioramento dell'offerta finanziando investimenti pubblici mirati e permettendo di assorbire gli *shock* esogeni come è stato per la pandemia⁷⁵; il debito cattivo, invece, è quello in cui le risorse vengono sprecate senza migliorare il benessere del Paese. In altri termini, «il debito può unirci, se ci aiuta a raggiungere il nostro obiettivo di prosperità sostenibile, nel nostro Paese e in Europa. Ma il debito ci può anche dividere, se solleva lo spettro dell'azzardo morale e dei trasferimenti di bilancio, come successe dopo la crisi finanziaria»⁷⁶.

Il debito buono, però, «è una cosa diversa dall'aumento della spesa pubblica, anche in disavanzo, che compensa la caduta della spesa pri-

⁷¹ Cfr., CONSIGLIO DIRETTIVO DELLA BCE, *Comunicato stampa*, 28 ottobre 2021.

⁷² Cfr., B. BOSSONE, *Capitale Globale*, cit., p. 2.

⁷³ M. DRAGHI, *L'intervento*, cit.

⁷⁴ M. DRAGHI, *We face a war against coronavirus and must mobilise accordingly*, in *Financial Times*, 25 March 2020.

⁷⁵ Cfr., E. SCREPANTI, *Visco, Draghi e il Recovery Fund*, cit., p. 86.

⁷⁶ M. DRAGHI, *L'intervento*, cit.

vata» ed è figlio di una filosofia di fondo «molto diversa dall'idea *keynesiana* della spesa pubblica, anche a debito, per risollevare la domanda aggregata dal suo equilibrio di sottoccupazione e favorire la crescita» dell'economia⁷⁷.

In altri termini, l'indebitamento statale per finanziare le imprese private che in questo modo possono restituire i denari alle banche (salvandole) e investire per aumentare i loro profitti non è esattamente ciò che sosteneva Keynes. È vero che grazie agli investimenti privati il PIL dovrebbe aumentare, ma se non aumenta più del debito pubblico la situazione per lo Stato diventa drammatica.

Oltre tutto, come sottolineato in dottrina, l'economista britannico non sostenne mai «che la spesa corrente o per investimenti» dovesse «essere incondizionatamente finanziata in *deficit*, mentre un'attenta lettura del suo contributo mostra che egli fosse generalmente contrario all'attivismo fiscale di breve periodo» considerando «il ricorso alla spesa pubblica finanziata con debito durante una recessione» come «un rimedio di “*second best*”, al quale ricorrere temporaneamente soltanto se il bilancio di conto capitale si rivela insufficiente a mantenere la piena occupazione»⁷⁸.

L'Europa, invece, ha elevato il rapporto di debito a paradigma delle relazioni tra gli Stati membri, con l'aggravante che «non tutti sono (...) debitori allo stesso modo» perché «alcuni Paesi sono capaci di controllare la produzione della disciplina monetaria e di bilancio, e di utilizzarla per rendere cronica e irreversibile la condizione di inferiorità degli altri Paesi»⁷⁹.

L'esempio più eclatante, è noto, è quello della Grecia dove, senza alcuno spirito solidaristico⁸⁰, fu organizzato «il più grandioso occultamento di bancarotta nella storia della finanza mondiale»⁸¹, imponendo «feroci politiche di austerità introdotte con metodi dittatoriali (...) camuffandole come rimedi resi necessari dagli (inesistenti) eccessi della spesa sociale e simili»⁸², perché ciò a cui si puntò realmente fu

⁷⁷ Cfr., L. PANDOLFI, *Debito buono non è scaricare quello privato nel pubblico*, in *Il Manifesto*, 10 febbraio 2021.

⁷⁸ Cfr., B. BOSSONE, *Capitale Globale*, cit., p. 11.

⁷⁹ Cfr. A. SOMMA, *Sovranismo democratico. Dal vincolo esterno alla giustizia sociale*, in *L'Ircocervo*, 2020, p. 122.

⁸⁰ Cfr., M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, Napoli, 2016, p. 56.

⁸¹ Cfr., Y. VAROUFAKIS, *Adulti nella stanza*, Milano, 2017, p. 20.

⁸² Cfr., L. GALLINO, *Il denaro, il debito e la doppia crisi*, Torino, 2015, p. 55.

di preservare «la posizione di supremazia e del potere finanziario e bancario» di quelli che – allora – erano i due Stati creditori più potenti dell'Unione: la Germania e la Francia⁸³.

La totale mancanza «di scrupoli democratici, a nome dei presunti difensori della democrazia europea»⁸⁴, comportò tagli draconiani alla spesa pubblica, riforme strutturali dettate dall'alto e aumento incontrollato della pressione fiscale anche (o, forse, soprattutto) sulle fasce più deboli della popolazione e invece di far recuperare credibilità agli Stati in difficoltà contribuì ad affossarli sempre di più.

Ovviamente si trattò di scelte politiche che privilegiarono gli Stati creditori della Grecia⁸⁵, ma nessuno si preoccupò di verificare il baratro nel quale l'austerità stava sprofondando i cittadini ellenici, cosicché non ha torto chi ha sostenuto che si trattò di una «forzatura geo-politica, in cui i più forti decidono e i più deboli subiscono, nulla a che fare con un *sound economic plan*»⁸⁶.

In sostanza, l'austerità contribuì ad accelerare il processo di stagnazione nel quale precipitarono gli Stati europei in maggiore difficoltà per cui i consumi anziché aumentare diminuirono drasticamente⁸⁷. Eppure, ciononostante, l'allora Presidente della BCE Mario Draghi continuò a sostenere che le riforme strutturali erano fondamentali per la riuscita della politica monetaria e che senza di esse, ossia senza austerità, non sarebbe stato possibile erogare i finanziamenti necessari a salvare la Grecia dalla bancarotta⁸⁸.

Ciò che fu portato avanti in quegli anni fu una tesi già elaborata

⁸³ Cfr., C. DE FIORES, *L'Europa al bivio. Diritti e questione democratica nell'Unione al tempo della crisi*, Roma, 2012, p. 150 e 201; A. GUZZAROTTI, *Crisi dell'euro*, cit., p. 18; N. MELLONI, *Il detto e il non detto di Blanchard*, in *economiaepolitica.it*, 10 agosto 2015, p. 1; A. MODY, *Professor Blanchard writes a Greek tragedy*, in *bruegel.org*, July 13, 2015; K.O. PÖHL, *Bailout Plan Is All About 'Rescuing Banks and Rich Greeks'*, in *spiegel.de*, 18.05.2010.

⁸⁴ Cfr., H. LAMBERT, *Yanis Varoufakis full transcript: our battle to save Greece*, in *newstatesman.com*, 13 July 2015.

⁸⁵ Cfr., O. BLANCHARD, *Grecia: Le critiche del passato e le loro verifiche a venire*, sul sito *imf.org*, 10 luglio 2015, p. 2.

⁸⁶ Cfr., N. MELLONI, *Il detto e il non detto di Blanchard*, cit., p. 1.

⁸⁷ F. SARACENO, *The ECB: a reluctant leading character of the EMU play*, in *Econ Polit*, 2016, p. 143.

⁸⁸ Sebbene la Grecia avesse già avviato un massiccio programma di riforme, come sottolinea C. CLERICETTI, *La Grecia, le riforme e il giallo della tabella*, in *Repubblica.it*, 20 febbraio 2015, facendo riferimento al rapporto dell'OECD, *Economic Policy Reforms 2015. Going for Growth*, Paris, 2015, p. 18 ss.

in passato, quella dell'*austerità espansiva*, in base alla quale le misure di *austerity* e, più in particolare, il consolidamento fiscale (cioè tagli alla spesa pubblica e aumento delle imposte) sarebbero in grado di stimolare i consumi riducendo sia il *deficit* sia il rapporto debito/PIL⁸⁹. Una locuzione, *austerità espansiva*, che suona come un vero e proprio ossimoro: *la fiaccola portata dai tedofori della Troika fino ad Atene*, precipitando la Repubblica ellenica in un baratro dal quale non si è ancora del tutto ripresa, comportando «contrazione del prodotto reale; aumento del debito pubblico sia in rapporto al PIL, sia in valori assoluti; crescita della disoccupazione; diminuzione del tenore di vita e dei livelli medi di consumo», ossia «nessun effetto espansivo sui consumi o sugli investimenti»⁹⁰.

6. La riforma che non c'è: verso un nuovo Patto di stabilità e crescita?

L'attuale scenario, quindi, è piuttosto complesso.

Cosa accadrà, infatti, quando tutti i fondi del *NGEU* saranno stati erogati e gli Stati beneficiari saranno diventati debitori dell'UE? Cosa

⁸⁹ Cfr., A. ALESINA, C. FAVERO, F. GIAVAZZI, *Austerità*, Milano, 2019, p. 16 ss.; C.M. REINHART, K.S. ROGOFF, *Growth in a Time of Debt*, in *NBER Working Papers 15639*, January 2010, p. 2 ss.; F.R. PIZZUTI, *Il ritorno in auge della "austerità espansiva"*, in *sbilanciamoci.info*, 3 dicembre 2018; O. BLANCHARD, J. ZETTELMEYER, *The Italian Budget: A Case of Contractionary Fiscal Expansion?*, in *PIIE*, October 25, 2018, che però «richiamando la stessa esperienza italiana delle politiche del "rigore" attuate dal governo Monti – riconoscono che, "generalmente", anche in un paese con elevato debito pubblico, le politiche fiscali espansive fanno aumentare la crescita e quelle restrittive la deprimono; ciò nonostante, con riferimento alla situazione italiana attuale, ripropongono la logica della "austerità espansiva", sostenendo che oggi nel nostro paese si verificherebbe il suo reciproco, cioè la "espansione fiscale restrittiva"». Così, F.R. PIZZUTI, *Manovra 2019: problema di spread o di qualità?*, in *economiaepolitica.it*, 2018, p. 4.

⁹⁰ Cfr., V. DANIELE, *L'austerità espansiva e i numeri (sbagliati) di Reinhart e Rogoff*, in *economiaepolitica.it*, 2013, p. 2 e 3; D.M. NUTI, *L'inconsistenza del consolidamento fiscale "espansivo": la revisione dei moltiplicatori fiscali*, in F.R. PIZZUTI (a cura di), *Rapporto sullo stato sociale 2015*, Napoli, 2015, p. 70 ss.; O. BLANCHARD, D. LEIGH, *Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers*, in *IMF Working Paper*, 13/1, January 2013, p. 3 ss. Come membro del FMI, Blanchard contribuì a imporre le misure di austerità alla Grecia, ma nell'articolo qui citato e in numerose interviste coeve e successive ammise che quella politica fu sbagliata, sebbene non sconfessò mai completamente l'operato dell'Istituzione della quale era stato Capo economista. Sul punto, N. MELLONI, *Il detto e il non detto di Blanchard*, cit., p. 1 ss.

accadrà quando le regole del Patto di stabilità e crescita rientreranno in vigore? Cosa accadrà se il Patto, nonostante le diverse sollecitazioni in tal senso, non sarà modificato e, soprattutto, se non saranno modificati i parametri di Maastricht oggi contenuti nel TFUE e nel Protocollo (n. 12) *Sulla procedura per i disavanzi eccessivi*?

Com'è ampiamente noto, della riforma del PSC se ne parla dal giorno successivo all'entrata in vigore della sua prima versione nel 1997⁹¹, modificata già due volte, dapprima, nel 2005, quando gli fu attribuita una maggiore flessibilità rispetto alla versione originaria⁹²; in seguito, nel 2011, con l'adozione del *Six pack*⁹³, mediante il quale, in

⁹¹ L'accordo sul Patto di stabilità e crescita fu raggiunto in occasione del Consiglio europeo di Dublino nel 1996 allo scopo di prevenire un disavanzo di bilancio eccessivo nella zona dell'euro dopo l'avvio della terza fase dell'Unione economica e monetaria, ma, in sostanza, al fine di chiudere le porte della suddetta Unione a quegli Stati che non rientravano tra i fondatori (*contra*, R. BEETSMA, *Does Emu Need a Stability Pact?*, in A. BRUNILA, M. BUTI, D. FRANCO (a cura di), *The stability and growth pact: the architecture of fiscal policy in EMU*, Basingstoke-NewYork, 2001, p. 23 ss.). In quella occasione, il Consiglio di Dublino invitò il Consiglio Ecofin ad elaborare una *Risoluzione* sul Patto di stabilità e crescita, che fu adottata dal Consiglio europeo di Amsterdam nel 1997 (97/C236/01 in *GUCE* C236 del 2 agosto 1997). Nella risoluzione si legge «il patto di stabilità e crescita, che ha carattere preventivo e dissuasivo, consiste nella presente risoluzione e in due regolamenti del consiglio, uno sul rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche e l'altro sull'accelerazione e il chiarimento delle modalità d'attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi». Con il PSC, gli Stati membri si sono impegnati a «rispettare l'obiettivo, indicato nei loro programmi di stabilità o di convergenza, di un saldo di bilancio *a medio termine* prossimo al pareggio o positivo e ad adottare le misure correttive del bilancio che ritengono necessarie per conseguire gli obiettivi dei programmi di stabilità o convergenza, ogniquale volta dispongano di informazioni che indichino un divario significativo, effettivo o presunto rispetto a detti obiettivi». Il Patto di stabilità e crescita è costituito, oltre che dalla predetta Risoluzione, dal regolamento n. 1466/97, *cit.*, volto a rafforzare la sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché la sorveglianza e il coordinamento delle politiche economiche, dal *Regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi* (in *GU* L 209 del 2.8.1997). Cfr., F. SALMONI, *Stabilità finanziaria*, *cit.*, p. 88 ss.

⁹² Cfr., *Regolamento (CE) n. 1055/2005 del Consiglio del 27 giugno 2005 che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche*, in *Gazzetta UE*, L 174/1, e *Regolamento (CE) n. 1056/2005 del Consiglio del 27 giugno 2005 che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi*.

⁹³ *Supra*, nota 25.

piena crisi economico-finanziaria, si tornò ad un irrigidimento delle sue regole ponendo in essere un giro di vite senza eguali delle norme sulla finanza pubblica degli Stati membri, costretti ormai all'interno di vincoli rigorosissimi⁹⁴.

Da allora ad oggi, a valle della disastrosa gestione della crisi del debito sovrano greco, cui si è accennato, le Istituzioni sovranazionali e gli Stati membri hanno continuato incessantemente a discutere di ulteriori modifiche del Patto e, più in generale, della normativa sulla *governance* economica europea.

Ma perché?

Perché ci si è resi conto degli errori del passato?

O forse perché l'Europa non ha mai smesso di pensare che gli *assets* più importanti da *salvare* sono il mercato, la libera concorrenza, l'Unione economica e monetaria, ecc. e tutto va tentato pur di ottenere il risultato di non disattendere le proprie politiche ordo-liberistiche, la gestione incondizionata della politica monetaria e le *incursioni* ai limiti del consentito nella politica economica, fiscale e di bilancio degli Stati membri?

O, ancora, perché dopo la riattivazione delle regole UE l'atteso percorso di riduzione del rapporto debito/PIL incomberrebbe esageratamente su alcuni Stati membri e non su altri, con considerevoli conseguenze negative che comprometterebbero la ripresa nell'intera UE?

Probabilmente tutte e tre le ipotesi prospettate sono realistiche e meritano, dunque, di essere tenute in considerazione.

Una cosa però sembra certa e cioè che la riforma del PSC dovrebbe essere attuata entro il 2023, prima cioè della sua riattivazione, come sostenuto da Ursula von der Leyen nel suo *Discorso sullo stato dell'Unione 2021* quando ha affermato con slancio che «nel guardare al futuro dobbiamo anche riflettere su come la crisi abbia inciso sul modello della nostra economia: dall'aumento del debito all'impatto disomogeneo sui vari settori, fino alle nuove modalità di lavoro», per cui «nelle prossime settimane la Commissione riavvierà il dibattito sul riesame della *governance* economica, nell'intento di costruire, ben prima del 2023, un consenso sulla via da seguire»⁹⁵.

⁹⁴ Cfr., F. SALMONI, *Stabilità finanziaria*, cit., p. 132 ss. Il PSC fu poi integrato nel 2012 dal *Fiscal compact* e nel 2013 dal *Two pack*.

⁹⁵ Cfr., U. VON DER LEYEN, *Discorso sullo stato dell'Unione 2021*, Bruxelles, 15 settembre 2021, p. 6.

E così, nella sua Comunicazione del 19 ottobre 2021, la Commissione europea ha sottolineato che è ormai giunto il momento di valutare «le implicazioni delle mutate circostanze per la *governance* economica dopo la crisi della COVID-19» e di rilanciare il dibattito pubblico sulla revisione del relativo quadro normativo⁹⁶. Le perturbazioni legate alla pandemia, infatti, hanno aumentato le preesistenti divergenze economiche, sociali e territoriali e hanno altresì evidenziato la necessità di proteggere la libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali nel mercato unico⁹⁷.

Insomma, la ripresa di un percorso di riduzione del rapporto debito/PIL è e sarà essenziale «per mantenere finanze pubbliche sane, evitare divergenze fiscali persistenti tra gli Stati membri, preservare condizioni di finanziamento favorevoli per i settori pubblico e privato, e prevenire episodi di *stress* di mercato che provocherebbero costose ricadute»⁹⁸. Pertanto «una *riduzione realistica, graduale e duratura del debito pubblico* rimane importante anche per ricostituire le riserve prima della prossima recessione» e implica il ritorno a un percorso di convergenza tra gli Stati membri che può essere agevolato da una procedura per gli squilibri macroeconomici ben funzionante⁹⁹.

Per essere più precisi, i Paesi con un debito elevato dovrebbero avvalersi del *Recovery fund* «per finanziare investimenti aggiuntivi a sostegno della ripresa, perseguendo nel contempo una politica di bilancio prudente», preservando gli investimenti finanziati a livello nazionale e, contestualmente, tenendo sotto controllo e contenendo «la crescita della spesa corrente finanziata a livello nazionale», al fine di permettere «alle misure di bilancio di massimizzare il sostegno alla ripresa senza pregiudicare le future traiettorie di bilancio e creare un onere permanente per le finanze pubbliche»¹⁰⁰.

Sarà la stessa Commissione a garantire «che il bilancio dell'UE sia speso in linea con i principi di sana gestione finanziaria e in piena tutela degli interessi finanziari dell'UE»¹⁰¹.

Un approccio classico, insomma, cui si dovranno conformare an-

⁹⁶ Cfr., COMMISSIONE EUROPEA, *The EU economy after COVID-19: implications for economic governance*, COM(2021) 662 final, Strasbourg, 19.10.2021, p. 1.

⁹⁷ Cfr., COM(2021) 662 final, cit., p. 4-5.

⁹⁸ Cfr., COM(2021) 662 final, cit., p. 10.

⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁰ Cfr., COM(2021) 500 final, cit., p. 7.

¹⁰¹ Cfr., COMMISSIONE EUROPEA, *Programma di lavoro della Commissione per il*

che la futura gestione delle regole di bilancio e del quadro di *governance* economica, per le quali saranno forniti, nel primo trimestre del 2022, «orientamenti in materia di politica di bilancio» allo scopo di facilitare il loro coordinamento e «la preparazione dei programmi di stabilità e convergenza degli Stati membri» che «rispecchieranno la situazione economica mondiale, la situazione specifica di ciascuno Stato membro e la discussione sul quadro di *governance* economica» per la quale sarà decisa la «via da seguire in tempo utile per il 2023»¹⁰².

È in quest'ottica che la Commissione ha riaperto la consultazione pubblica che aveva lanciato subito prima della pandemia proprio sul *Riesame della governance economica* in una Comunicazione che prevedeva nove quesiti (cui se ne sono aggiunti due) riguardanti anche la possibilità di rivedere il Patto di stabilità e crescita¹⁰³, dove affermava che «*the fiscal framework (...) has grown excessively complex. This complexity results from the framework pursuing multiple objectives and the need to cater for a wide variety of evolving circumstances, including by the use of flexibility, in a context of divergences of views among Member States. It is reflected in a very detailed codification, encompassing several operational indicators of which a number are non-observable and frequently revised, as well as a variety of escape clauses. As a result, the fiscal rules have become less transparent, hampering predictability, communication and political buy-in*»¹⁰⁴.

7. Le proposte di riforma del PSC

Sulla scia dei documenti ufficiali europei, la dottrina e alcune Istituzioni internazionali hanno provato a immaginare quale potrebbe essere una riforma *realistica* del PSC¹⁰⁵. La questione riguarda *sia* le

2022. *Insieme per un'Europa più forte*, COM(2021) 645 *final*, Strasburgo, 19.10.2021, p. 2.

¹⁰² Cfr., COM(2021) 645 *final*, cit., p. 6.

¹⁰³ Cfr., COMMISSIONE EUROPEA, *Riesame della governance economica*, COM(2020) 55 *final*, Bruxelles, 5.2.2020.

¹⁰⁴ Cfr., COMMISSIONE EUROPEA, *Report on the application of Regulations (EU) No 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 and 473/2013 and Council Directive 2011/85/EU*, SWD(2020) 210 *final*, Brussels, 5.2.2020, p. 59.

¹⁰⁵ Cfr., G. GIOIA, *Il Patto di stabilità e crescita tra sospensione e proposte di riforma. Un'occasione per ripensare le fiscal rules?*, in *Diritti comparati*, Maggio 10, 2021, p. 1 ss.

regole del Patto di stabilità in sé che, per come congegnate, porterebbero sempre e comunque a politiche di bilancio pro-cicliche (in altri termini, se uno Stato membro si trova in una situazione di difficoltà l'applicazione delle norme del PSC la aggraverebbero)¹⁰⁶, sia l'impatto che avrà il *NGEU* sulle regole fiscali dell'Unione: ci si chiede, insomma, come saranno contabilizzati i trasferimenti del *NGEU* nel quadro di bilancio dell'UE e quali saranno le implicazioni per il bilancio unionale¹⁰⁷.

Come accennato, il dibattito sulla modifica del PSC è iniziato ben prima della pandemia e a valle della crisi dei debiti sovrani¹⁰⁸. In generale, ciò che è stato messo in discussione sono stati *in primis* i numeri cui è ancorato il Patto, il 3%, il 60%, ecc.¹⁰⁹, ma anche il fatto che esso sia diventato «quasi ingestibile a causa della sua complessità, e della costante aggiunta di eccezioni, clausole di flessibilità e altri fattori»¹¹⁰.

¹⁰⁶ Cfr., COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicato stampa, La Commissione presenta un riesame della governance economica dell'UE e apre un dibattito sul suo futuro*, Bruxelles, 5 febbraio 2020; S. D'ACUNTO, D. SUPPA, *Reforming Eurozone fiscal rules. A Critical Appraisal of the debate*, in A. COZZOLINO (a cura di), *Il futuro dell'Europa dopo la pandemia*, in *Futuri*, 2021, p. 41, che affermano «it emerges that fiscal austerity fueled the government debt explosion in peripheral countries rather than containing it» (ivi, p. 51); P. DE GRAUWE, Y. JI, *The Legacy of Austerity in the Eurozone*, in *CEPS*, 4 October 2013; R. CANELLIA, G. FONTANA; R. REALFONZO, M. VERONESE PASSARELLA, *Are EU Policies Effective*, cit., p. 454, secondo i quali l'applicazione della politica di austerità all'Italia avrebbe conseguenze devastanti.

¹⁰⁷ Cfr., Z. DARVAS, G.B. WOLFF, *The EU's fiscal stance, its recovery fund, and how they relate to the fiscal rules*, in *bruegel.org*, March 4, 2021.

¹⁰⁸ Cfr., Z. DARVAS, P. MARTIN, X. RAGOT, *European fiscal rules require a major overhaul*, in *Policy Contribution*, 2018, p. 3 ss.

¹⁰⁹ Una parte della dottrina economica ha sostenuto sin dal principio la tesi che i valori dei parametri richiesti per la convergenza introdotti a Maastricht non avevano alcuna «giustificazione economica, soprattutto quelli riguardanti la convergenza dei parametri fiscali». Così U. TRIULZI, *Dal mercato comune alla moneta unica*, Formello, 1999, p. 440; in termini, J.P. FITOUSSI, *Il dibattito proibito*, Bologna, 1996, *passim*; J. GALI, R. PEROTTI, *Fiscal Policy and Monetary Integration in Europe*, in *Economic Policy*, 2003, p. 533 ss.; W.H. BUTTER, G. CORSETTI, N. ROUBINI, R. REPULLO, J. FRANKEL, *Excessive Deficits: Sense and Nonsense in the Treaty of Maastricht*, in *Economic Policy*, 1993, p. 57 ss. Più recente, *ex multis*, C. WYPLOSZ, *Fiscal Discipline in the Eurozone: Don't Fix It, Change It*, in *IFO DICE Report*, vol. 17, 2019, p. 3 ss.

¹¹⁰ Cfr., T. WIESER, *Fiscal rules and the role of the Commission*, in *VoxEU*, 21 May 2018; A. BÉNASSY-QUÉRÉ ET AL., *How to reconcile risk sharing and market discipline in the euro area*, in *CEPR Policy Insight*, 2018, p. 9 ss.; C. KAMPS, N. LEINER-KILLINGER, *Taking stock of the functioning of the EU fiscal rules and options for reform*, in *ECB Occasional Paper Series*, 2019, p. 26 ss. *Contra*, L. BINI SMAGHI, *A stronger*

L'*European Fiscal Board*, ad esempio, in estrema sintesi, ha proposto di passare da un sistema di valutazione basato sul debito ad uno basato sulla spesa pubblica (introducendo la c.d. *expenditure rule*)¹¹¹, diverso per ogni Stato membro, che punti a limitare le spese correnti e incrementare gli investimenti, con una tabella di marcia per rientrare nei parametri UE differenziata in base alle singole situazioni nazionali e lo scomputo delle spese per gli investimenti dal bilancio (la c.d. *golden rule*)¹¹².

Il MES, invece, il 25 ottobre 2021 ha pubblicato un documento nel quale si propone *sia* una variazione del parametro debito/PIL dal 60% al 100%, lasciando invariato il parametro deficit/PIL al 3%, *sia* la sostituzione delle regole sul debito con quelle sulla spesa pubblica per cui la spesa non dovrebbe crescere più velocemente del reddito e dovrebbe crescere a un ritmo più lento nei Paesi con livelli di debito eccessivi¹¹³.

Questa proposta, tuttavia, come sottolineato dalla migliore dottrina, «potrebbe trarre in inganno in quanto apparentemente è più realistica», ma nella realtà è fallace per due motivi. Anzitutto, perché le attuali regole che prevedono la riduzione in 20 anni del rapporto debito/PIL al 60%, finora non sono mai state applicate perché irrealizzabili e un innalzamento dell'obiettivo al 100% produrrebbe gli stessi effetti. Inoltre, spostando le regole dal debito alla spesa pubblica se un'economia ha avuto tassi di crescita negativi o contenuti dovrà diminuire la spesa o tenerla costante, anche in questo caso con un effetto prociclico e l'ovvia conseguenza che quell'economia andrà sempre peggio. Insomma, questo modello «è il modello *mainstream* in cui la spesa pubblica non è un fattore di crescita, ma piuttosto un ostacolo», per

euro area through stronger institutions, in *VoxEU*, 9 April 2018, secondo il quale «è un'illusione accademica pensare che la politica fiscale possa essere gestita attraverso regole semplici, soprattutto in tempi di crisi, o affidata in *outsourcing* ai consigli fiscali, nazionali o europei».

¹¹¹ In termini, C. BELU MANESCU, E. BOVA, *National Expenditure Rules in the EU An Analysis of Effectiveness and Compliance*, in *Discussion Paper 124*, 2020, p. 5 ss.; M. BORDIGNON, *Riforma del patto di stabilità: a che punto siamo?*, in *Treccani.it*, 4 marzo 2021.

¹¹² Cfr., EFB, *Annual Report 2020*, Brussels, 2020, p. 85 ss.

¹¹³ Cfr., MES, *EU fiscal rules: reform considerations*, in *Discussion paper series*, 2021, p. 3 ss. In dottrina, G. CLAEYS, Z. DARVAS, A. LEANDRO, *A proposal to revive the European Fiscal Framework*, in *Bruegel Policy Contribution*, 2016, p. 2 ss.; A. BÉNASSY-QUÉRÉ ET AL., *How to reconcile*, cit., p. 20 ss.; L. FELD ET AL., *Refocusing the European fiscal framework*, in *voxeu.org*, 12 September 2018.

cui rendendo le regole apparentemente più *morbide*, di fatto, si cerca di renderle più applicabili, con la conseguenza che la nostra economia comunque ne soffrirebbe: il nostro debito continuerebbe a essere insostenibile e la crescita sarebbe frenata dalle regole sulla spesa¹¹⁴.

Quale, dunque, la soluzione?

La risposta sembrano averla chiara Italia e Francia: nella dichiarazione congiunta rilasciata al *Financial Times*, il 23 dicembre 2021, Mario Draghi e Emmanuel Macron hanno affermato che «*la nostra strategia è quella di mantenere sotto controllo la spesa pubblica ricorrente attraverso riforme strutturali ragionevoli*. Così come non abbiamo permesso che le regole ostacolassero la nostra risposta alla pandemia, allo stesso modo non dovranno impedirci di intraprendere tutti gli investimenti necessari (...) Abbiamo bisogno di più spazio di manovra e di margini di spesa sufficienti per prepararci al futuro e per garantire la nostra piena sovranità. Il debito per finanziare tali investimenti (...) dovrà essere favorito dalle regole di bilancio, dato che questo tipo di spesa pubblica contribuisce alla sostenibilità di lungo termine del debito»¹¹⁵.

Insomma, i due statisti propongono di *mantenere sotto controllo* la spesa pubblica attraverso *riforme strutturali*, di distinguere la spesa per gli investimenti da quella corrente, applicando, dunque, la *golden rule*, e di ridurre il debito consentendo solo le spese per gli investimenti, dunque facendo solo il c.d. debito buono.

Leggendo con attenzione tra le righe della *Dichiarazione Draghi-Macron* non si riscontra alcuna tesi particolarmente innovativa, se non fosse che nello stesso testo c'è un *link* ad un saggio presentato dai rispettivi consiglieri economici, dove si propone di cedere una quota importante del debito pubblico degli Stati membri ad un'Agenzia del debito esterna alla BCE, istituita all'interno del MES¹¹⁶ e che dovrebbe

¹¹⁴ Cfr. S. CESARATTO, *The hawks' trick to make Italy fall into a trap*, in *politicaeconomiablog.blogspot.com*, 4 novembre 2021.

¹¹⁵ Cfr., Mario Draghi and Emmanuel Macron: *The EU's fiscal rules must be reformed*, in *Financial Times*, December 23, 2021.

¹¹⁶ Cfr., F. GIAVAZZI, V. GUERRIERI, G. LORENZONI, C.-H. WEYMULLER, *Revising the European Fiscal Framework*, 23 dicembre 2021, sul sito *governo.it*. Contra, W. MÜNCHAU, *When did we lose the fight?*, sul sito *euointelligence.com*, 23 January 2022. Propongono, invece, l'istituzione di un'Agenzia del debito che dovrebbe funzionare senza mutualizzazione del debito e come un «*European synthetic Treasury*», *with the task of issuing Eurobonds and subsequently providing financing to the Member States while maintaining a differentiated financial treatment according to the credit risk of*

ponendo in essere una parziale mutualizzazione del debito, finanziarsi sui mercati, cosa che, però, potrebbe pregiudicare il rinnovo dei debiti a prezzi sostenibili giacché i mercati, come noto, sono per loro natura imprevedibili.

A tale proposta, che sembra – allo stato – quella accolta e caldeggiata da Italia e Francia, va anche opposto che se l’Agenzia del debito fosse gestita dal MES ad essa si applicherebbero tutte le norme che disciplinano lo stesso MES, incluse le rigorose condizionalità di cui al suo Trattato istitutivo, che si aggiungerebbero a quelle già previste per l’erogazione dei finanziamenti del *NGEU*. Per non parlare dei condizionamenti politici cui essa sarebbe soggetta, perché, diversamente dalla BCE, non sarebbe indipendente dai governi degli Stati membri, per cui sarebbe preferibile che le obbligazioni statali rimanessero nel bilancio della BCE, che dovrebbe rinnovarli in perpetuo senza oneri aggiuntivi, come fanno tutte le principali banche centrali, nella prospettiva della difesa della stabilità dell’euro, sempre che ciò sia consentito dal TFUE.

Oltre a quella appena descritta, la dottrina economica ha anche avanzato una serie di proposte di riforma, che vanno in diverse direzioni spaziando da coloro che propongono una razionalizzazione delle regole del PSC, a coloro che ne auspicano una radicale modifica, a quelli che sostengono che il mercato dovrebbe godere di un margine di manovra ben più ampio di quanto già non sia¹¹⁷.

Così, da una parte si propone una *riforma incrementale*, che faccia riferimento agli aspetti *quantitativi* del Patto (proprio come quella proposta dal MES) e potrebbe consistere o in un aggiustamento del livello *target* del debito ovvero in una tempistica diversa per raggiungerlo¹¹⁸.

Dall’altra, si punta a modificare il PSC suggerendo di sostituire

each of them», M. AMATO, F. SARACENO, *Squaring the circle: How to guarantee fiscal space and debt sustainability with a European Debt Agency*, in *Luiss SEP Working Paper 1/2022*, January 19, 2022, p. 11.

¹¹⁷ Cfr. A. BÉNASSY-QUÉRÉ ET AL., *How to reconcile*, cit., p. 20 ss. Sul punto, S. D’ACUNTO, D. SUPPA, *Reforming Eurozone fiscal rules*, cit., p. 47.

¹¹⁸ Si veda l’intervento di Paolo Gentiloni al *Forum Ambrosetti* riportato in *Gentiloni: nuove regole sul debito e Mattarella sprona le imprese*, *La Repubblica*, 5 settembre 2021, che parla di ridurre il ritmo annuale di riduzione del 5% del differenziale tra l’indebitamento degli Stati membri e il limite del 60% del PIL; M. BORDIGNON, *Patto di stabilità europea*, in *EuropEos*, 14-7-2021, p. 12.

le attuali regole con *standard* fiscali con ciò intendendo «prescrizioni *qualitative* che lasciano spazio al giudizio insieme a un processo per decidere se gli *standard* sono rispettati»¹¹⁹. In questo caso, un organismo indipendente nazionale o sovranazionale (o entrambi in sequenza) dovrebbe esaminare la posizione fiscale degli Stati membri utilizzando l'analisi stocastica della sostenibilità del debito¹²⁰, sulla base di criteri e procedure stabiliti nella normativa secondaria dell'UE¹²¹. Se dovesse riscontrare che il debito di uno Stato membro non è sostenibile, quest'ultimo dovrebbe essere obbligato a intraprendere un aggiustamento fiscale e sulle controversie tra Commissione europea e Stati membri dovrebbe decidere la Corte di giustizia o un tribunale sovranazionale istituito *ad hoc*¹²², perché, secondo questa dottrina, uno degli errori sin qui fatti è stato riservare a un organo politico, il Consiglio europeo, le decisioni sui disavanzi eccessivi¹²³.

Dall'altra ancora vi è chi sostiene che sarebbe sì opportuno mantenere una disciplina sui bilanci nazionali, ma contestualmente *federalizzare* il bilancio sovranazionale in maniera tale che quando ve ne fosse bisogno sarebbe possibile finanziare gli investimenti pubblici degli Stati membri «sia come aggiustamento strutturale degli squilibri all'interno dell'area euro, sia, tramite i *deficit* federali, in funzione anticiclica»¹²⁴. Oltre a ciò sarebbe altresì necessario un maggiore coordinamento tra politica monetaria e politica fiscale¹²⁵, la cui mancanza, come

¹¹⁹ Cfr., O. BLANCHARD, A. LEANDRO, J. ZETTELMEYER, *Redesigning EU Fiscal Rules: From Rules to Standards*, in *PIIE*, 2021, p. 3.

¹²⁰ Per analisi stocastica si intendono quei modelli matematici adatti a studiare l'andamento dei fenomeni che seguono leggi casuali o probabilistiche.

¹²¹ Favorevole alla creazione di un consiglio nazionale di bilancio sono: F. GIAVAZZI, V. GUERRIERI, G. LORENZONI, C.-H. WEYMULLER, *Revising the European Fiscal Framework*, cit., p. 4; M. BORDIGNON, G. PISAURO, *On Reforming the EU Fiscal Framework*, in *Astrid Paper n. 82*, December 2021, p. 5.

¹²² Cfr., O. BLANCHARD, A. LEANDRO, J. ZETTELMEYER, *Redesigning*, cit., p. 19.

¹²³ Cfr., S. D'ACUNTO, D. SUPPA, *Reforming Eurozone fiscal rules*, cit., p. 50-51.

¹²⁴ Cfr., S. CESARATTO, *The hawks' trick*, cit. Della necessità di una «capacità centralizzata di bilancio di tipo *permanente*» parlano M. BUTI, M. MESSORI, *Il "policy mix" nell'area dell'euro: dal coordinamento orizzontale al coordinamento verticale*, in *Astrid Rassegna*, 30 settembre 2021, p. 18. In termini non dissimili, A. BOITANI, R. TAMBORINI, *Reforming the European fiscal governance. Beyond new rules*, in *Policy Brief 2/2022*, January 25, 2022, p. 9-10; M. AMATO, F. SARACENO, *Squaring the circle*, cit., p. 6.

¹²⁵ Cfr., S. CESARATTO, *The hawks' trick*, cit.; R. FARGNOLI, *Adapting the EU Fis-*

più volte affermato anche da chi scrive, ha rappresentato da sempre una grave anomalia¹²⁶.

Vi è poi chi propone di fissare gli obiettivi di bilancio basandoli sulle *entrate pubbliche* anziché sul PIL perché quest'ultimo è il risultato di stime statistiche soggette a errori, mentre le entrate pubbliche sono voci contabili certificate¹²⁷; chi suggerisce di mantenere le attuali regole, ma di introdurre la *golden rule* scomputando gli investimenti netti dal calcolo del debito¹²⁸; chi suggerisce di scomputare soltanto gli investimenti per la sostenibilità ambientale introducendo una *green golden rule*¹²⁹; chi propone di introdurre i c.d. *Contractual Arrangements*, accordi bilaterali tra UE e singoli Stati membri in difficoltà che consisterebbero in una serie di *mini Recovery fund*, ossia trasferimenti (soggetti a condizionalità) dal bilancio UE ai Paesi a rischio, mirati ad assestarne i conti pubblici¹³⁰, che dovrebbero aggiungersi ad un coordinamento verticale fra politiche fiscali unionali e nazionali¹³¹; chi suggerisce di tenere conto della necessità di fondi europei ricorrenti, conferendo alla Commissione il potere di gestirli e di controllarne l'utilizzo¹³².

cal Governance to New Macroeconomics and Political Realities, in *EUI Working Paper RSCAS*, 2020, p. 1 ss.

¹²⁶ Cfr., F. SALMONI, *Stabilità finanziaria*, cit., p. 126 ss. Di «grave paradosso che vive un sistema con moneta unica e debiti plurimi» parla M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio*, cit., p. 8.

¹²⁷ Cfr., E. D'ELIA, *Reforming Europe's fiscal rules*, in *socialeurope.eu*, 24th March 2020.

¹²⁸ Oltre alla proposta Draghi-Macron di cui nel testo, si vedano D. GROS, M. JAHN, *Benefits and drawbacks of an "expenditure rule", as well as of a "golden rule", in the EU fiscal framework*, in *IPOLE | Economic Governance Support Unit*, 2020, p. 33 ss.; G. AMATO, F. BASSANINI, M. MESSORI, G.L. TOSATO, *The new European fiscal framework: how to harmonize rules and discretion*, in *Astrid Paper n. 81*, December 2021, p. 11.

¹²⁹ Cfr., A. PEKANOV, M. SCHRATZENSTALLER, *The role of fiscal rules in relation with the green economy*, in *IPOLE | Economic Governance Support Unit*, 2020, p. 8 ss.; G.B. WOLFF, *Can the EU fiscal rules jump on the green bandwagon?*, in *euronews.com*, 22/10/2021.

¹³⁰ Cfr., G. PENNISI, *Patto di stabilità – La nuova "soluzione" dell'Ue per aumentare l'austerità*, in *ilsussidiario.net*, 11.10.2021; M. BUTI, M. MESSORI, *Il "policy mix"*, cit., p. 23 e degli stessi AA., *Verso una nuova governance economica internazionale: il ruolo dell'Europa*, in *Astrid Rassegna*, ottobre 2021, p. 32; G. AMATO, F. BASSANINI, M. MESSORI, G.L. TOSATO, *The new European fiscal framework*, cit., p. 4-5.

¹³¹ Cfr., M. BUTI, M. MESSORI, *Il "policy mix"*, cit., p. 19.

¹³² Cfr., G. AMATO, F. BASSANINI, M. MESSORI, G.L. TOSATO, *The new European*

In tutt'altra direzione va la dichiarazione presentata il 9 settembre 2021 da otto Stati membri nel corso dell'Eurogruppo informale a Kranj in Slovenia. In essa, infatti, si legge che «finanze pubbliche sane sono un pilastro centrale dell'appartenenza all'UE e un fondamento dell'Unione economica e monetaria. Pertanto, la sostenibilità fiscale combinata con le riforme che sostengono la crescita economica deve continuare a formare la base di un quadro comune di politica economica e fiscale dell'UE (...) di conseguenza, la riduzione del rapporto debito/PIL deve rimanere un obiettivo comune»¹³³. Infatti, «il Trattato sul funzionamento dell'UE obbliga tutti gli Stati membri a evitare e correggere i *deficit* eccessivi», quindi, proseguono, «siamo aperti a un dibattito sul miglioramento della *governance* economica e fiscale, incluso il Patto di stabilità e crescita», ma solo per quanto riguarda «le semplificazioni e gli adattamenti che favoriscono un'applicazione delle regole coerente, trasparente e migliore»¹³⁴.

Una posizione di parziale chiusura, dunque, presumibilmente confortata anche dall'opinione della Germania che nel documento esplorativo – del 15 ottobre 2021 – sulla cui base dovrebbe formarsi il nuovo governo tedesco della c.d. *coalizione semaforo* (SPD, FDP e Verdi) ha sancito che «il patto di stabilità e crescita ha dimostrato la sua flessibilità» pertanto «sulla sua base vogliamo garantire la crescita, mantenere la sostenibilità del debito e gli investimenti rispettosi del clima»¹³⁵.

Insomma, nessuna modifica dei Trattati, ma possibili aperture ad una revisione della normativa secondaria e quindi dei valori numerici in essa contenuti, specie quelli relativi all'avvicinamento all'obiettivo di medio termine¹³⁶.

fiscal framework, cit., p. 6.

¹³³ Si veda il *Position paper* dal titolo *Common views on the future of the Stability and Growth Pact*, 9 settembre 2021, sottoscritto da Paesi Bassi, Austria, Danimarca, Lettonia, Slovacchia, Repubblica Ceca, Finlandia e Svezia, reperibile sul sito internet rijksoverheid.nl.

¹³⁴ *Ibidem*.

¹³⁵ Cfr., *Ergebnis der Sondierungen zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP*, sul sito cms.gruene.de, 15 ottobre 2021, punto 10.

¹³⁶ Cerca di spiegare come sarebbe possibile la riforma delle regole fiscali europee senza modificare il TFUE, G.L. TOSATO, *On the revision procedures for EU fiscal rules*, in *Astrid Paper n. 83*, December 2021, p. 2 ss.

8. L'austerità *anticipata*: il d.d.l. sulla concorrenza e quello sulla legge di bilancio. Cancellazione del debito e Costituente europea come soluzione?

C'è un punto, dunque, che tutte le proposte poc' anzi sinteticamente descritte continuano a tenere fermo, quello cui ha fatto riferimento Valdis Dombrovskis quando, il 19 ottobre 2021, durante la conferenza stampa sul riavvio delle trattative sulla riforma del Patto di stabilità e di crescita, ha affermato che durante la pandemia «il quadro delle regole fiscali ha funzionato bene» aggiungendo che «sarà fondamentale ridurre l'elevato debito pubblico (...) in modo graduale, sostenuto e favorevole alla crescita» e per farlo sarà fondamentale la semplificazione perché «servono regole più semplici, che utilizzino indicatori rilevabili». Nel frattempo, finché le regole della normativa secondaria non saranno riviste, «effettueremo una sorveglianza regolare» e forniremo agli Stati membri «indicazioni per le politiche fiscali per il prossimo periodo» con l'obiettivo di «identificare un percorso futuro su un quadro di *governance* economica per raggiungere finanze pubbliche e crescita sostenibili, evitare squilibri macroeconomici e promuovere la convergenza nel mondo di oggi e di domani»¹³⁷.

In altri termini, non è in discussione la necessità che gli Stati che hanno sforato i parametri previsti, quali che essi siano, una volta terminata la situazione di emergenza, debbano gradualmente rientrarvi attraverso politiche di consolidamento fiscale. In nessuna delle proposte sinora avanzate, infatti, si prevede qualcosa di diverso dalle soluzioni di sempre (come potrebbe essere, ad esempio, il taglio delle spese militari che, invece, specie in vista dell'ipotesi del rafforzamento della difesa comune europea sono destinate ad aumentare e, soprattutto, a non essere messe in discussione).

Ma che questo *capitalismo onnivoro* continui ad essere l'unica soluzione possibile lo vediamo già oggi, ad esempio con l'approvazione, il 29 settembre 2021, della Nadev, dove si legge che si «prospetta uno scenario di crescita dell'economia italiana e di graduale riduzione del *deficit* e del debito pubblico» sin da subito e che «l'intonazione della politica di bilancio rimane espansiva nei prossimi due anni e poi diven-

¹³⁷ Tutte le citazioni sono tratte da *Opening remarks by Executive Vice-President Dombrovskis at the press conference on the relaunch of the review of EU economic governance*, SPEECH/21/5374, Strasbourg, 19 October 2021.

ta gradualmente più concentrata sulla riduzione del rapporto debito/PIL»¹³⁸.

Il miglioramento del rapporto *deficit*/PIL, in altri termini, è frutto di una contrazione *ante litteram* delle spese perché «l'esecutivo ha scelto di ridurre il *deficit* quando avrebbe potuto mantenerlo all'11,8% del PIL destinando risorse a investimenti pubblici, quelli che avrebbero aiutato la ripresa in un momento in cui l'Italia ha bisogno di crescere più degli altri Paesi per recuperare il ritardo nei loro confronti»¹³⁹.

Una sorta di *anticipo* delle politiche fiscali tipiche del periodo in cui si applicava l'austerità, dunque, che possiamo riscontrare anche nel d.d.l. sulla concorrenza presentato dal governo al parlamento il 2 novembre scorso, una normativa che fa parte delle condizionalità cui è soggetto il *Recovery fund* e che quindi eravamo costretti ad adottare in cambio dei finanziamenti eurounitari.

In esso si prevede che tutti i servizi pubblici locali diventeranno di competenza esclusiva statale, ma che la loro gestione sarà separata dal controllo. Solo quest'ultimo rimarrà in mano pubblica, mentre *la gestione, ossia l'attività economica e i suoi profitti saranno affidati a imprese private*. In questo caso in capo allo Stato residuerà solo l'obbligo di predisporre una relazione annuale, ma nel caso in cui la gestione dei predetti servizi rimanga pubblica allora lo Stato dovrà monitorarne i costi, *giustificarsi* e informare l'Agcom.

Questo perché non bisogna «confondere la necessità di uno Stato più efficace nello svolgere le funzioni che già ora gli sono affidate con quella di estenderne i compiti», in quanto «l'esperienza storica suggerisce che la produzione pubblica di beni e di servizi di mercato porta con sé rischi non trascurabili di fallimento dello Stato»¹⁴⁰.

Stiamo parlando di un'autentica *nuova imponente ondata di privatizzazioni*, una vera e propria costante nel pensiero del Presidente Draghi, che già nel 1992 a bordo dello *yacht* Britannia, aveva pronunciato un famoso discorso con il quale inaugurò la stagione delle privatizzazioni nel nostro Paese considerandole un «aspetto attraente» per-

¹³⁸ Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza 2021, 29 settembre 2021, V.

¹³⁹ Cfr., G. PIGA, *Nadef, occasione persa con anticipo di austerità invece d'investimenti extra*, in *Il Sole 24Ore*, 6 ottobre 2021.

¹⁴⁰ Cfr., I. VISCO, *Considerazioni finali del Governatore, Relazione annuale*, Roma, 31 maggio 2021, p. 13.

ché percepite «come uno strumento per limitare l'interferenza politica nella gestione quotidiana delle aziende pubbliche»¹⁴¹.

Privatizzazioni che serviranno per portare avanti l'unica politica davvero fondamentale per l'UE: quella della costruzione del libero mercato, del profitto e del capitale, ma anche dell'alleggerimento del debito pubblico in vista della riattivazione del PSC, un tema, quest'ultimo, che viene visto e affrontato, dunque, adottando misure *classiche*: privatizzazioni, investimenti pubblici destinati alle imprese private e tagli alla spesa pubblica.

A questo, infatti, serve l'*austerità*: garantire il mantenimento di finanze pubbliche sane, come richiesto dai Trattati UE, anche in vista di una modifica del PSC.

Così, oltre a quanto previsto nella NadeF poc'anzi citata, è possibile riscontrare un *anticipo* di quelle politiche anche nel disegno di legge di bilancio appena presentato al parlamento dal governo, che definisce un percorso per gli anni a venire per lo più orientato al raggiungimento degli obiettivi del PSC.

In esso, infatti, le spese per la sanità (fatta eccezione per quelle destinate ai vaccini) e per la scuola (dove, tra l'altro, si ignora il mancato rinnovo contrattuale e si prevede l'introduzione di un sistema premiale meritocratico e discrezionale) sono irrisorie rispetto a quelle previste per le energie alternative (*in primis* il *nucleare buono* per parafrasare la differenza tra debito buono e debito cattivo) e per la trasformazione digitale (principalmente la *cybersecurity*).

Vi è, inoltre, l'avvio della riforma del sistema pensionistico con un graduale ritorno alla legge Fornero e l'abbandono *in toto* del sistema retributivo anche per coloro che ne avrebbero diritto (quindi con un taglio dell'assegno) senza alcuna distinzione tra le condizioni soggettive dei lavoratori e la diversa gravosità dei lavori; l'assenza di programmazione sulla politica occupazionale femminile e giovanile; la graduale diminuzione dell'assegno per il reddito di cittadinanza (c.d. *decalage*), preceduta da una serie di misure più restrittive; la cancellazione del *bonus* prima casa per gli italiani residenti all'estero; la riduzione del peso fiscale che però esclude i percettori di reddito fino a 28.000 euro (quin-

¹⁴¹ Cfr., la trascrizione integrale del discorso che Draghi fece sullo *yacht* Britannia pubblicata da *Il Fatto quotidiano* il 22 gennaio 2020, con il titolo "*Privatizzazioni inevitabili, ma da regolare con leggi ad hoc*": il discorso del 1992 (ma attualissimo) di Mario Draghi sul Britannia.

di la parte più debole della popolazione), *favorendo esclusivamente i ceti medi e le imprese*, ecc.

Una legge di bilancio redatta con grande destrezza (e, ovviamente, competenza tecnico-finanziaria), che contiene le basi per i futuri – inevitabili – tagli alla spesa pubblica e misure meno espansive di quanto ci si sarebbe aspettati e che, soprattutto, risponde *in toto* alle richieste dell'UE espresse nella Raccomandazione Paese 2021. In essa, il Consiglio dell'UE ha raccomandato all'Italia di «utilizzare il dispositivo per la ripresa e la resilienza per finanziare ulteriori investimenti a sostegno della ripresa nel 2022, *perseguendo nel contempo una politica di bilancio prudente*; preservare gli investimenti finanziati a livello nazionale; *limitare* l'aumento della spesa corrente finanziata a livello nazionale». Così come ci viene richiesto di «prestare particolare attenzione alla *composizione* delle finanze pubbliche, tanto sul lato delle entrate quanto su quello della spesa, e alla *qualità* delle misure di bilancio, al fine di garantire una ripresa sostenibile e inclusiva; *dare priorità agli investimenti sostenibili e propizi per la crescita, sostenendo in particolare investimenti a favore della transizione verde e digitale*; privilegiare le *riforme strutturali di bilancio* che contribuiranno al finanziamento delle priorità delle politiche pubbliche e alla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche, anche, *se del caso*, rafforzando la copertura, l'adeguatezza e la sostenibilità dei sistemi sanitari e di protezione sociale per tutti».

Infine, con la consueta clausola di stile, si aggiunge che quando le condizioni economiche lo consentiranno, l'Italia dovrà «*perseguire una politica di bilancio volta a conseguire posizioni di bilancio prudenti e sostenibilità a medio termine*»¹⁴².

Un quadro tutt'altro che rassicurante, insomma, e quale possa essere la soluzione difficile a dirsi. Di certo, una *radicale* modifica del PSC aiuterebbe non poco, ma i dubbi che possa realizzarsi, come visto, sono moltissimi.

Una strada diversa, combinata con una riforma *soft* del Patto, verso la quale sembrano essere tutti d'accordo, potrebbe essere quella di una totale o parziale cancellazione del debito degli Stati membri da parte della BCE, che gioverebbe non poco ad alleggerire i loro bilanci. Una

¹⁴² Cfr., *Raccomandazione del Consiglio del 18 giugno 2021 che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2021 dell'Italia*, 2021/C 304/12.

soluzione già proposta¹⁴³, ma considerata vietata dall'art. 123 TFUE dalla Presidente della Banca centrale, Christine Lagarde¹⁴⁴.

Eppure, se nella storia dei Popoli è stato possibile che nel lontanissimo 1761 a.C. il codice di Hammurabi (ma ancora prima a partire dal 2400 a.C.), disponesse – alla sua legge 48 – che in caso di emergenze (quali potevano essere le calamità naturali) in quell'anno il debito sarebbe stato cancellato in modo che *i forti non potessero opprimere i deboli*¹⁴⁵, se in Grecia Solone nel 594 a.C. cancellò «sia nel presente sia per il futuro (...) i debiti privati e pubblici»¹⁴⁶, se per la *ex* Germania nazista, il 27 febbraio 1953, fu possibile ridurre i debiti di guerra del 50%¹⁴⁷, per arrivare alle più recenti cancellazioni dei debiti dei Paesi del Terzo mondo¹⁴⁸, ebbene se tutto ciò è parte della cultura economica e finanziaria degli Stati antichi e moderni, non si riesce a comprendere come mai la BCE e l'UE non possano attrezzarsi giuridicamente e finanziariamente per cancellare almeno in parte il debito degli Stati membri.

Se davvero è il *momento hamiltoniano* che vogliamo allora questa è l'occasione per attuarlo¹⁴⁹: si elegga una Costituente europea, si adotti una vera Costituzione, si federalizzi l'Unione e si trasferisca sul governo federale europeo il debito degli Stati membri federati.

Contestualmente, però, sarà necessario rimettere la Politica al centro abbandonando le *élites* tecnocratiche, i bancocrati, le oligarchie fi-

¹⁴³ Cfr., F. SALMONI, *Recovery*, cit., p. 170 ss.; si veda anche il testo integrale dell'appello con l'elenco dei firmatari, dal titolo *La Bce cancelli i debiti degli Stati*, in *Avvenire.it*, 5 febbraio 2021.

¹⁴⁴ C. LAGARDE, *La présidente de la BCE*, Christine Lagarde: “2021 sera une année de reprise”, in *Journal du Dimanche*, 7 febbraio 2021.

¹⁴⁵ Cfr., L.W. KING, *The Code of Hammurabi*, 2004, 20. Sul punto, si veda il bel volume di D. GRAEBER, *Debt: the first 5,000 years*, New York, 2011, p. 230.

¹⁴⁶ Con una legge chiamata Σεισόχθεια. Cfr., ARISTOTELE, *La Costituzione degli Ateniesi*, a cura di G. Lozza, Milano, 1991, VI.1, p. 33; PLUTARCO, *Vite parallele*, a cura di A. RIBERA, Roma, 1960, vol. I, *Solone*, XV, p. 137.

¹⁴⁷ Cfr., *Agreement on German External Debts*, London, February 27, 1953.

¹⁴⁸ E. TOUSSAINT, *Il Sistema*, cit., p. 9 ss.

¹⁴⁹ Alcuni hanno sostenuto che il *NGEU* abbia rappresentato il *momento hamiltoniano* dell'UE, ma, come altrove ho spiegato, non è così, perché quando si parla di *momento hamiltoniano* si fa riferimento ad un processo di federalizzazione irreversibile, che dà vita ad una federazione politica, legislativa, economica e finanziaria, in cui un governo federale assume su di sé tutto il debito mutualizzato degli Stati membri, trasformandolo in debito *nazionale*, in debito federale, rinegoziandone l'ammontare con i creditori. Cfr., F. SALMONI, *Recovery*, cit., p. 141 ss.

nanziarie e le loro politiche ultraliberiste che hanno ridotto allo stremo la parte più debole dei lavoratori e della popolazione in tutti gli Stati membri.

Altre soluzioni non ve ne sono, se non quella di riprenderci la nostra sovranità e concepire i Trattati UE come meri accordi multilaterali di libero scambio¹⁵⁰.

* * *

ABSTRACT

ITA

La pandemia da Covid-19 ha provocato un innalzamento senza precedenti nel debito pubblico degli Stati membri dell'UE, cui si deve aggiungere anche la quota di debito da essi contratta per avere accesso ai finanziamenti del *Recovery Fund*. Quest'ultimo ha anche sottoposto i Paesi fruitori ad una serie di condizionalità molto stringenti che hanno riportato in auge la teoria del vincolo esterno. Per fare fronte a tali condizionalità gli Stati membri hanno già cominciato ad adottare una serie di riforme e di misure che sembrano andare in una direzione meno espansiva rispetto a quella sinora seguita, una sorta di *politica dell'austerità anticipata* per riprendere il lungo percorso di riavvicinamento ai parametri di Maastricht. Sinora, infatti, le politiche anticicliche poste in essere per sostenere l'economia degli Stati afflitti dalla pandemia sono state possibili grazie alla sospensione delle regole del Patto di stabilità e crescita (PSC) che, però, sarà riattivato nel 2023. In questo saggio, dopo aver analizzato la situazione debitoria esistente in Italia e le spiegazioni di essa fornite dal suo Presidente del consiglio, Mario Draghi, si esaminano le varie proposte di riforma del PSC avanzate sia dalle Istituzioni UE, sia dalla dottrina. Da tale analisi si evince che o gli Stati membri concorderanno per una radicale modifica del Patto di stabilità e crescita e dei parametri di Maastricht, oppure

¹⁵⁰ Cfr., E. SCREPANTI, *Visco, Draghi e il Recovery Fund*, cit., p. 88, che afferma «se si deve fare una ristrutturazione del debito, deve essere massiccia; e se si vuole farla pagare agli speculatori invece che al popolo, sarebbe meglio che l'Italia stesse fuori dell'Unione europea. D'altra parte una massiccia ristrutturazione del debito italiano potrebbe scatenare una crisi dell'euro, e questa potrebbe portare alla rottura dell'Unione europea o all'uscita dell'Italia. Non bisogna averne paura».

sarà attuata una riforma *soft* mediante la revisione della normazione secondaria sovranazionale. In tale contesto, per non andare incontro alle consuete politiche di *austerity* che, in passato, hanno restituito risultati disastrosi per la democrazia e lo Stato sociale, si auspica l'elezione di una Costituente europea che renda possibile una vera svolta nei rapporti tra gli Stati membri dell'Unione. Se così non fosse, i Trattati sembrano destinati a rimanere meri accordi multilaterali di libero scambio.

EN

The Covid-19 pandemic has led to an unprecedented increase in the public debt of EU Member States, to which must be added the share of debt they have contracted in order to have access to Recovery Fund financing. The latter has also subjected the beneficiary Countries to a series of very stringent conditionalities that have revived the theory of the *vincolo esterno*. In order to meet these conditionalities, Member States have already begun to adopt a series of reforms and measures that seem to be moving in a less expansive direction than the one followed up until now, a sort of *anticipated austerity policy* to restart the long process of rapprochement with the Maastricht parameters. Up to now, in fact, the anti-cyclical policies implemented to support the economy of the countries afflicted by the pandemic have been possible thanks to the suspension of the rules of the Stability and Growth Pact (SGP) which, however, will be reactivated in 2023. In this essay, after analyzing the existing debt situation in Italy and the explanations given by its Prime Minister, Mario Draghi, are examined the various proposals for reform of the SGP put forward by both EU institutions and doctrine. This analysis shows that either the Member States will agree to a radical modification of the Stability and Growth Pact and the Maastricht parameters, or a *soft* reform will be implemented through the revision of supranational secondary legislation. In this context, in order not to go towards the usual austerity policies which, in the past, have returned disastrous results for democracy and welfare state, it is hoped that a European Constituent Assembly will be elected which will make possible a real turning point in relations between the Member States of the Union. If not, the Treaties seem destined to remain mere multilateral free trade agreements.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)