

Note sulle procedure di revisione delle regole UE di bilancio

di Gian Luigi Tosato

1 Premessa

È generalmente condivisa la tesi che le regole di bilancio dell'Unione debbano essere rivedute. Lo si riteneva già prima che irrompesse il Covid 19, lo si continua a ritenere ora, e a maggior ragione, dopo i guasti causati e che sta causando l'epidemia.

La questione si pone poi con urgenza perché il regime di sospensione delle regole attualmente in vigore dovrebbe cessare a fine 2022.

Ciò premesso, lo scopo di queste note è di esaminare con quali procedure si possano modificare le regole in discorso e in che misura sia consentito farlo a Trattati costanti.

In particolare, si intende concentrare la verifica su tre questioni particolarmente dibattute: (i) i parametri del 3% e del 60% del PIL rispettivamente per il deficit e il debito, (ii) la riduzione annuale di 1/20 del debito eccedente il 60 % del PIL e (iii) la c.d. golden rule, vale a dire la sottrazione degli investimenti pubblici dal computo del deficit e del debito nei bilanci statali.

2. I parametri del 3% e del 60%

A) I termini della questione

La normativa sui parametri in discorso si rinviene nell'art. 126 par. 2 TFUE e nel Protocollo n. 12 del Trattato di Lisbona. L'art. 126.2 stabilisce che deficit e debito annuali degli Stati membri sono eccessivi se superano (salvo deroghe che al momento non rilevano) i valori di riferimento specificati nel Protocollo sulla procedura per disavanzi eccessivi allegato ai Trattati. Questo è appunto il Protocollo n. 12, dove si trovano enunciati all'art. 1 i due parametri del 3% e del 60 %.

Ai sensi dell'art. 51 TUE i protocolli allegati ai Trattati ne costituiscono parte integrante. Poiché dunque le norme del Protocollo n. 12 sono da ritenersi primarie al pari di quelle dei Trattati, in principio esse dovrebbero considerarsi soggette al medesimo regime di revisione. Che poi è costituito dalla procedura ordinaria di cui ai paragrafi 2-5 dell'art. 48 TUE e da quelle semplificate di cui ai successivi paragrafi 6-7 dello stesso articolo. In particolare, la modifica del Protocollo potrebbe avvalersi della procedura semplificata del par. 6 dell'art. 48 (applicabile alle norme primarie relative alle politiche e azioni interne dell'Unione).

Occorre tuttavia chiedersi se e in quale misura la disciplina generale ora richiamata possa ritenersi integrata e, se del caso, derogata dal comma 2 dell'art. 126 par. 14 TFUE (in seguito art. 126.14.2). Qui si prevede che il Consiglio all'unanimità è abilitato ad adottare disposizioni che "sostituiscono" il Protocollo n. 12.

La questione presenta evidentemente un rilevante interesse: anche se semplificata, la procedura ex art. 48 par. 6 TUE richiede la ratifica di tutti gli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali. Nel caso invece della disciplina speciale dell'art. 126 par. 14 co. 2, ci vuole bensì una delibera unanime del Consiglio (e dunque il consenso di tutti i governi nazionali), ma si può fare a meno delle (non sempre agevoli) ratifiche dei singoli Stati.

B) Valutazioni

Non esistono precedenti in termini sulla questione ora prospettata. Sull'art. 126.14.2 (già art. 104 C, par. 14, co. 2) si fonda uno dei due atti legislativi alla base del Patto di Stabilità e Crescita, vale a dire il regolamento 1467/97 del 7 luglio 1997, così come successivamente emendato nel 2005 (regolamento 1056/2005) e da ultimo nel 2011 (regolamento 1177/2011, che fa parte del c.d. Six Pack). Tuttavia il regolamento 1467/97 non è volto a modificare il Protocollo n. 12. Si limita a precisare, nella premessa n. 1, che le sue disposizioni costituiscono, insieme a quelle del Protocollo n. 12 (già n. 5), un sistema integrato di norme per l'applicazione dell'art. 126.14.2 (già art. 104 C). Non risulta, d'altra parte, che sul punto abbia avuto modo di pronunciarsi la CdG.

La questione, che rimane pertanto impregiudicata, potrebbe prestarsi a tre soluzioni diverse.

Secondo una prima, occorre distinguere nel Protocollo n. 12 le norme sostanziali (quali i parametri del 3% e del 60%) da quelle procedurali. Il potere normativo

conferito al Consiglio dall'art. 126.14.2 consentirebbe di modificare le norme del secondo, non del primo tipo. Per la revisione di quei parametri sarebbe dunque sempre necessario ricorrere alla procedura di revisione semplificata dell'art. 48 par.6 TUE.

Una seconda soluzione va in senso opposto, basandosi sull'ampia formulazione dell'art. 126.14.2, che autorizza senza limiti la sostituzione del Protocollo. Il Consiglio potrebbe dunque modificare qualsiasi norma del Protocollo, ivi compresi i parametri del 3% e 60%.

Una terza soluzione potrebbe spingersi anche più in là; si potrebbe cioè ipotizzare che l'art. 126.14.2 consenta non solo di variare i parametri in questione, ma anche di introdurne di nuovi, commisurati non più al PIL ma ad altre grandezze.

Che dire delle soluzioni ora prospettate? La terza mi pare senz'altro da escludere: i criteri per determinare la sostenibilità dei passivi di bilancio, basati sul rapporto con il PIL di deficit e debito, sono direttamente fissati dall'art. 126, par. 2, co. 2 TFUE. Al Protocollo si rinvia solo per la specificazione del valore di riferimento che quel rapporto non deve superare. La modifica di quei criteri non può dunque attuarsi se non con la procedura (sia pur semplificata) di revisione dei Trattati.

Più aperta appare la valutazione delle altre due soluzioni. A sostegno della prima si può addurre che il Protocollo è chiamato a "precisare le modalità della procedura [mia sottolineatura] per disavanzi eccessivi di cui all'art. 126 TFUE", come recita la prima premessa del Protocollo e come risulta dalla sua stessa intitolazione. In questo ordine di idee, la specificazione dei parametri del 3% e 60% del PIL, in quanto norma sostanziale non procedurale, rimarrebbe fortemente ancorata all'art. 126 TFUE, anche se rimessa al Protocollo. Il che porta a concludere che la modifica di quei parametri fuoriesce dai poteri del Consiglio ai sensi dell'art. 126.14.2.

A questa tesi era incline ad aderire anche lo scrivente. Tuttavia, *re melius perpensa*, mi pare che assuma decisivo rilievo l'ampia formulazione dell'art. 126.14.2, che non fa eccezioni circa le parti del Protocollo suscettibili di modifica. Viene anche da pensare che la quantificazione di quei parametri sia stata rinviata al Protocollo proprio per sottrarre loro successive modifiche alla più pesante procedura di revisione dei Trattati. Non dovrebbero dunque frapporsi ostacoli a riconoscere al Consiglio il potere di variare quei parametri, ed è ragionevole

ritenere che la CdG non ragionerebbe in modo diverso, ove la questione venisse sottoposta al suo giudizio.

2. La riduzione del debito

A) I termini della questione

L'art. 126.2 TFUE dispone che il debito eccedente il 60% del PIL deve avvicinarsi in modo sufficiente e con ritmo adeguato a tale parametro.

Per lunghi anni, praticamente fino alla crisi del 2009, l'attenzione delle istituzioni europee si è concentrata sul deficit piuttosto che sul debito. Lo evidenzia il fatto che il già citato regolamento 1467/97, attuativo dell'art. 126 TFUE, non faceva menzione del debito sia nella versione originale del 1977 sia in quella emendata del 2005. Il problema del debito emerge a livello normativo nel 2011, con il regolamento 1177 del Six Pack, che – come già si è detto - modifica ulteriormente il regolamento 1467/97. Il testo consolidato di quest'atto introduce all'art. 2 par. 1 bis un criterio quantitativo per la riduzione di debiti eccessivi. Precisamente, stabilisce che la riduzione si intende sufficiente e adeguata, come richiesto dall'art. 126.2 TFUE, se pari annualmente a 1/20 del differenziale tra debito e valore di riferimento del 60%.

Una regola del tutto analoga si trova inserita nel Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione Economica e Monetaria del 2 marzo 2012 (il c.d. Fiscal Compact). Non interessa qui ricordare le ragioni per cui si è fatto ricorso a un accordo internazionale extra-UE. Resta il fatto che si trovano in qualche modo riprodotte nel Fiscal Compact le regole di bilancio stabilite dalla legislazione europea costitutiva del PSC. Fra queste si rinviene appunto, all'art. 4, il requisito dell'1/20 di riduzione annuale del debito superiore al 60% del PIL.

L'esistenza di due fonti normative diverse - una costituita da un atto legislativo dell'Unione, l'altra da un accordo di diritto internazionale - fa sorgere un problema con riguardo alla modifica della regola in discorso. Occorre chiedersi se, per attuare tale modifica, sia sufficiente incidere su una delle due fonti, in particolare il regolamento 1467/97 (come emendato); ovvero, se sia altresì necessario procedere a una qualche revisione del Fiscal Compact.

Come ben si comprende, la questione non è priva di rilievo. Il regolamento 1467/97, in quanto atto legislativo dell'Unione basato sull'art. 126.14.2 TFUE, è entrato in vigore con delibera unanime del Consiglio e può essere modificato allo stesso modo. Per contro, il Fiscal Compact è venuto ad esistenza con la procedura classica degli accordi di diritto internazionale, compresa la ratifica degli Stati

contraenti. Anche una modifica dell'art. 4 del Fiscal Compact dovrebbe quindi passare attraverso le ratifiche nazionali. Si tratta dunque di discutere se si possa evitare la procedura più aggravata del Fiscal Compact.

C) Valutazioni

In principio, la risposta alla questione ora prospettata dovrebbe essere negativa. In presenza di due atti formalmente distinti, che appartengono a due ordinamenti diversi, le vicende di uno dei due atti dovrebbe essere irrilevante per l'altro. Nel nostro caso, una modifica del regolamento 1467/97 dovrebbe valere solo nell'ambito del diritto dell'Unione, lasciando del tutto inalterato il Fiscal Compact e la sua efficacia ai sensi del diritto internazionale. In definitiva, una decisione del Consiglio in base all'art. 126.14.2, volta ad alleggerire la vigente regola di riduzione annuale del debito, non dovrebbe produrre effetti sulla corrispondente prescrizione del Fiscal Compact.

È agevole rendersi conto, però, che una conclusione del genere lascia alquanto interdetti. Gli stessi soggetti, gli Stati membri, sarebbero tenuti a conformarsi a due diverse regole di gestione del debito, in quanto destinatari ad un tempo di un atto dell'Unione e di un accordo internazionale.

Una situazione anomala del genere, poco realistica da un punto di vista sostanziale, appare tuttavia superabile anche sul piano giuridico. Il Fiscal Compact è distinto bensì dal diritto dell'Unione, ma è anche strettamente coordinato con quest'ultimo. Lo si desume a chiare lettere dall'art. 2 del Fiscal Compact dove si stabilisce che le sue norme devono essere interpretate in conformità al diritto dell'Unione e possono esse applicate solo se compatibili con tale diritto. Si badi bene: il riferimento si estende a tutto il diritto dell'Unione, non solo quindi al Trattati istitutivi ma anche alla legislazione derivata.

Da quanto precede si ricava che la regola sulla riduzione del debito inserita nell'art. 4 del Fiscal Compact resta applicabile finché conforme a quella del regolamento 1467/97. Deve invece essere disapplicata al venir meno di una siffatta conformità, a seguito di una modifica in un senso o nell'altro del regolamento 1467/97. A ben vedere, peraltro, la misura più drastica della disapplicazione può essere evitata in base a una attenta lettura dello stesso art. 4 del Fiscal Compact. Nel menzionare la regola della riduzione annuale di 1/20, l'art. 4 precisa subito "secondo il disposto dell'art. 2 del regolamento 1467/97 del Consiglio [...]". Questo induce ad assumere l'esistenza di un rinvio automatico e permanente al regolamento del Consiglio, in forza del quale una modifica di quest'ultimo deve intendersi immediatamente incorporata nel Fiscal Compact.

In ogni caso, si perviene alla conclusione che la regola della riduzione del debito può essere modificata con delibera del Consiglio in base all'art. 126.4.2 senza necessità di una parallela modifica del Fiscal Compact.

4) *La golden rule*

A) I termini della questione

Il comma 2 dell'art. 126.2 TFUE, nel delineare le nozioni di deficit e debito eccessivo, non contempla la possibilità di sottrarre le spese per investimenti pubblici dal computo delle passività di bilancio. La golden rule trova però un qualche riconoscimento nel successivo comma 3 della medesima norma. Ivi si chiede che la Commissione, nel decidere se avviare una procedura di deficit (o debito) eccessivo, tenga conto anche della spesa pubblica per investimenti. Questa indicazione è poi ripresa e sviluppata nei regolamenti 1466 e 1467/97, nonché nella Comunicazione della Commissione del 13.1.2015 sulla flessibilità del PSC.

L'art. 5 del regolamento 1466/97 (testo consolidato) dispone fra l'altro che, nella valutazione dei bilanci statali, il Consiglio e la Commissione devono tenere conto “[...] dell’attuazione di importanti riforme strutturali idonee a generare benefici finanziari diretti a lungo termine, compreso il rafforzamento del potenziale di crescita sostenibile [...]”. Quanto al regolamento 1467/97, nella premessa (11) del testo originario si ribadisce che l’indagine della Commissione deve estendersi anche agli investimenti pubblici. Il punto trova poi una qualche specificazione nell’art. 5, par. 3 del testo consolidato, dove si legge che particolare attenzione deve essere attribuita “ai contributi finanziari a sostegno [...] della realizzazione degli obiettivi delle politiche dell’Unione”.

La Comunicazione della Commissione del 2015 dedica l'intero paragrafo 2 agli investimenti. In primo luogo, la Commissione ritiene che alcuni investimenti pubblici possano essere considerati equivalenti alle riforme strutturali di cui all'art. 5 del regolamento 1466/97. In sostanziale conformità e attuazione dell'art. 5.3 del regolamento 1467/97, la Commissione elenca poi una serie di investimenti da considerarsi (sia pure a certe condizioni) non soggetti agli aggiustamenti di bilancio. Si tratta di spese nazionali per progetti cofinanziati dalla UE nel quadro della politica strutturale e di coesione e delle reti transeuropee, nonché per progetti cofinanziati dal FEIS.

Alla luce dei dati normativi ora richiamati, si pone anche in tema di golden rule una problematica già delineata in precedenza. Occorre chiedersi se un suo più pieno riconoscimento richieda la procedura di modifica dei Trattati, ovvero se e in che misura sia sufficiente il ricorso alla legislazione secondaria dell'Unione o anche a una fonte para-normativa quale le comunicazioni della Commissione. È chiaro che ciascuna di queste soluzioni comporta un diverso grado di complessità, che va dal coinvolgimento delle procedure nazionali di ratifica a una delibera unanime dei singoli governi nel Consiglio o a una semplice pronuncia della Commissione.

B) Valutazioni

Non c'è dubbio che una revisione dei Trattati costituirebbe la via maestra per un pieno inserimento della golden rule nel diritto dell'Unione. Tuttavia la prassi normativa sopra ricordata mostra che, a Trattati costanti, la golden rule già esercita una certa influenza nell'applicazione delle regole europee di bilancio. Questo induce a ritenere che tale influenza possa essere ulteriormente estesa, sempre senza modifica dei Trattati.

Come si è visto, la Commissione attribuisce un qualche regime di esenzione dalla disciplina di bilancio a investimenti degli Stati cofinanziati dall'Unione. Il controllo in sede europea assicura che questi investimenti siano effettivamente realizzati e che spese correnti non vengano fatte passare come investimenti. In questo ordine di idee, il medesimo regime di esenzione potrebbe essere esteso a tutti i progetti co-finanziati dall'Unione, anche al di là di quelli menzionati dalla Commissione. Vi potrebbero anche rientrare investimenti nazionali che, indipendentemente da un sostegno finanziario dell'Unione, perseguano obiettivi di politiche europee controllabili dalla Commissione. Si pensi al Green Deal e al Digital Deal, e ai relativi investimenti, anche a quelli esterni al NGEU o a quelli destinati a protrarsi oltre la scadenza di quest'ultimo.

Nella sua comunicazione del 2015, la Commissione precisa che le flessibilità ivi contenute si limitano a interpretare le norme del PSC (i.e. i regolamenti 1466 e 1467/97), non a modificarle. È palese altresì che per la Commissione queste flessibilità (e le norme del PSC su cui si basano) sono compatibili con i Trattati istitutivi. In questo quadro, gli sviluppi della golden rule sopra delineati dovrebbero ritenersi attuabili, vuoi con un semplice intervento interpretativo della Commissione vuoi tramite una modifica legislativa del PSC.

Non si tratta di un risultato di poco conto. Resta tuttavia che solo una revisione dei Trattati potrebbe condurre a un'applicazione della golden rule estesa agli investimenti in genere degli Stati membri.

5) *Considerazioni finali*

Una revisione dei Trattati – lo si è ricordato a più riprese – costituisce la via maestra per la modifica delle regole UE di bilancio. Detto questo, non sembrano tuttavia sussistere ostacoli giuridici insuperabili per realizzare modifiche di tali regole a Trattati costanti. Lo si è argomentato a proposito dei noti parametri del 3% e 60%, come pure per una valorizzazione della golden rule. Con riguardo poi alla riduzione progressiva dei debiti eccessivi, si è visto come non si debba necessariamente ricorrere a una revisione di un accordo internazionale quale il Fiscal Compact.

La base giuridica che legittima questi risultati è fornita dal potere normativo attribuito al Consiglio dall'art. 126.14.2 TFUE, in combinazione con la funzione interpretativa della Commissione. In tal modo si evitano le gravose ratifiche nazionali richieste per una modifica dei Trattati o del Fiscal Compact. E non è poca cosa. Non va trascurato tuttavia che il Consiglio deve decidere all'unanimità, con il consenso quindi di tutti i governi nazionali, i quali a loro volta non possono prescindere da preventivi confronti con i rispettivi parlamenti. Quanto alla Commissione, anche se spinta dal Parlamento Europeo, è difficile che possa superare l'opposizione del Consiglio (o, anche prima, del Consiglio Europeo).

Le difficoltà dunque permangono. Ma l'esigenza di intervenire sull'attuale complesso di regole di bilancio dell'Unione è fortemente sentita; e la possibilità giuridica di farlo senza dover passare per una modifica dei Trattati, facilita indubbiamente l'operazione.