

Il rafforzamento della governance economica europea – La riforma del patto di stabilità e crescita

Stefano Palmieri*

Il processo di revisione del Patto di Stabilità e Crescita (PSC), intercorso nel periodo compreso tra settembre 2004 e giugno 2005, si colloca all'interno di una crisi europea di carattere politico istituzionale senza precedenti: si pensi agli esiti negativi dei referendum per la Costituzione europea di Francia ed Olanda; alla decisione di sospendere il processo di consultazione per l'approvazione della Costituzione europea negli altri paesi; e all'imbarazzante mancato accordo sul bilancio europeo 2007-2013. Per le modalità entro le quali si è sviluppato il processo di revisione del Patto e per i suoi contenuti può essere opportuno procedere ad una sua prima valutazione. L'analisi presente in questo articolo si concentra essenzialmente su tre tematiche. La prima riguarda una valutazione degli effetti prodotti nei sette anni di funzionamento del Patto. Successivamente saranno sintetizzate alcune delle differenti posizioni che hanno animato il dibattito politico ed economico, nel corso dei sei anni nei quali il Patto di Stabilità e Crescita ha manifestato i suoi effetti. Nella parte conclusiva dell'articolo, oltre a delineare i contenuti e le modalità degli interventi correttivi presenti nelle proposte di riforma avanzate, verrà fornita una valutazione della riforma approvata in sede istituzionale nel giugno del 2005 e delle implicazioni che questa potrà avere per la governance economica europea.

1. Dal Trattato di Maastricht al Patto di stabilità e crescita

L'adozione nel 1997 del Patto di Stabilità e Crescita ha rappresentato lo strumento attraverso il quale continuare a garantire il mantenimento di una *disciplina di bilancio* all'interno dell'Unione economica e monetaria (Uem), avviata attraverso il Trattato di Maastricht (1991). Sulla base di tale principio l'obiettivo del perseguimento *dell'equilibrio delle finanze pubbliche* ha rappresentato – per i suoi estensori - la modalità attraverso la quale rafforzare le condizioni favorevoli per una contemporanea *stabilità* dei prezzi e per una *crescita* vigorosa e sostenibile in grado di promuovere la creazione di posti di lavoro. Il Patto di stabilità e crescita si è fondato sui seguenti tre elementi:

- ⇒ *un impegno politico delle parti coinvolte nel Patto* (Commissione, Stati Membri, Consiglio Europeo) che si sostanzia nella disponibilità ad attuare tempestivamente il rafforzamento dei processi di sorveglianza di bilancio e di coordinamento delle politiche economiche tra gli Stati membri;
- ⇒ *un'azione preventiva di sorveglianza*, in grado di prevenire la possibilità che i disavanzi pubblici oltrepassino la soglia di riferimento del 3% rispetto al Pil;
- ⇒ *un'azione dissuasiva*, mediante la quale per quei paesi per i quali si dovesse ravvisare un rischio di disavanzo eccessivo, scatterebbe un richiamo preventivo (*early warning*), tale da indurre il paese in questione ad adottare le idonee misure di correzione attraverso l'attivazione di adeguate *“procedure per disavanzi di bilancio eccessivi”*.

* L'articolo qui riprodotto, apparso sul numero 3-4, 2005 di *Quale Stato*, Trimestrale della Funzione Pubblica CGIL rappresenta una sintesi di un lavoro più ampio che l'autore ha svolto per conto del Comitato Economico e Sociale Europeo. L'autore è responsabile all'IRES (Istituto di Ricerche Economiche e Sociali della CGIL) dell'Area di ricerca: Sviluppo locale e Politica industriale (s.palmieri@ires.it)

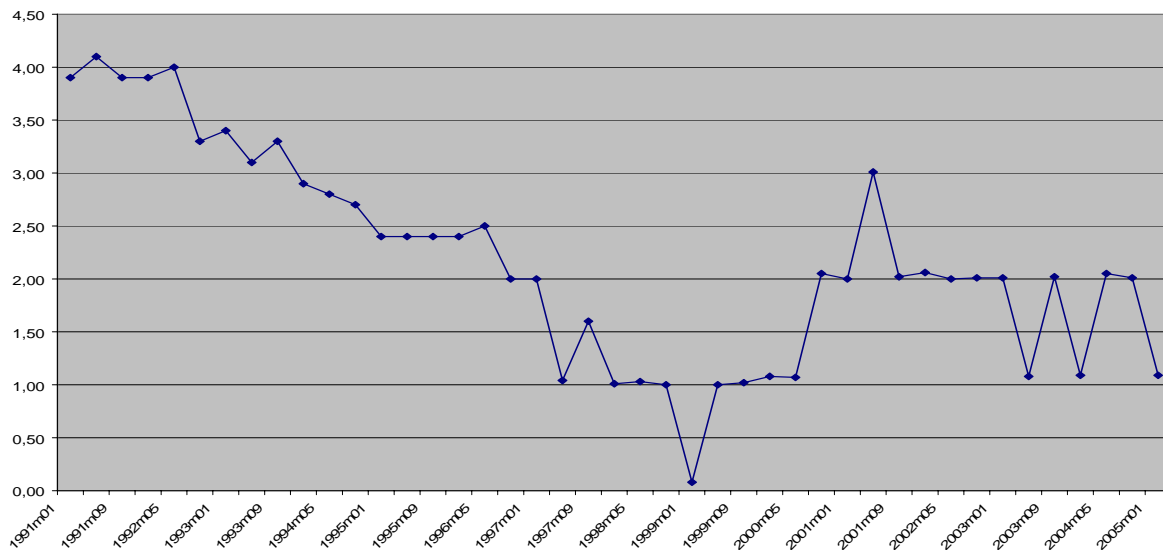
Il Trattato di Maastricht – in base ai livelli di debito pubblico riscontrati nei Paesi dell’Unione - aveva fissato il livello di sostenibilità del debito pubblico ad un limite del 60% del Prodotto interno lordo (Pil), stabilendo che il corrispondente livello di deficit pubblico compatibile dovesse essere del 3% rispetto al Pil. I tecnici che avevano lavorato al Trattato di Maastricht, ben conoscevano la relazione esistente tra i diversi ratio Deficit/Pil, Debito/Pil e il tasso di crescita nominale del Pil. Il raggiungimento dei valori del 3% e del 60%, rispettivamente per il rapporto deficit/pil e per quello debito/pil, richiedeva, infatti, che il Pil dovesse aumentare ad un tasso nominale almeno del 5%. Un tasso di crescita nominale questo corrispondente ad un tasso di crescita reale del Pil pari al 3,0%, compatibile con l’obiettivo che si era data la Banca Centrale Europea di un tasso di inflazione mantenuto intorno al 2,0% (De Grauwe, 2003). La regola del rispetto del 3% del deficit di bilancio, introdotta prima dal Trattato di Maastricht e confermata nel Patto, era stata adottata con l’intento di introdurre un elemento di flessibilità nella gestione delle finanze pubbliche europee. Attraverso tale regola nelle fasi espansive del ciclo economico i diversi paesi sarebbero stati tenuti al rispetto dell’equilibrio di bilancio con saldo prossimo al pareggio o addirittura positivo, garantendo così un rientro da livelli elevati del debito pubblico, mentre nelle fasi congiunturali negative avrebbero potuto perseguire politiche di bilancio anticicliche mettendo così a frutto le performance virtuose del passato. A fronte di questo meccanismo doveva esserci una crescita del Pil dei paesi membri dell’Uem ad un tasso di incremento nominale almeno del 5%. Una crescita questa del tutto lecita da attendersi sulla base di quanto era accaduto nel corso del decennio passato. Purtroppo, subito dopo la costituzione dell’Uem i tassi di crescita del Pil degli Stati membri si tennero sensibilmente al di sotto di questo livello, generando pressioni sul deficit di bilancio e sul debito pubblico di alcuni Stati. La flessibilità, attuata attraverso la regola del 3%, venne così messa a dura prova nel corso degli anni successivi alla costituzione dell’Uem.

2. Valutazione dei primi sei anni di funzionamento del patto

Prima di passare ad esaminare i primi sei anni di funzionamento dell’Euro, occorre riconoscere che la realizzazione dell’Unione economica e monetaria europea ha rappresentato uno dei fenomeni più importanti e più sorprendenti della storia europea. Il semplice fatto che oggi circa 300 milioni di cittadini appartenenti a 12 paesi europei condividano – dal gennaio del 2002 - la medesima moneta da un’idea dell’importanza di questo storico evento per l’Europa.

I fattori di successo e di critica, nei primi sei anni di questa esperienza, possono essere ricondotti essenzialmente ai due termini ricorrenti nel Patto: un indubbio successo per la *stabilità* monetaria ed un’altrettanta evidente delusione per l’inadeguata *crescita* economica europea.

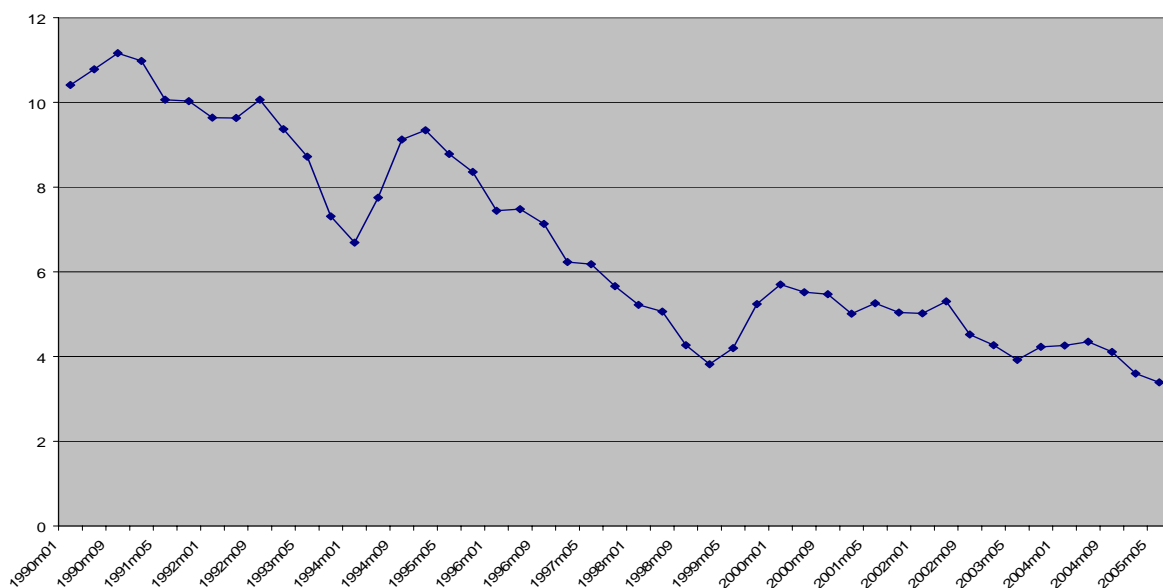
Figura. 1. Tasso di inflazione nella Zona Euro (Indice dei prezzi al consumo delle famiglie): 1991-2005



Fonte: Eurostat.

Nel corso dei sei anni, all'interno della zona Euro, si è avuto un significativo contenimento dell'inflazione intorno al 2% (Figura 1). Il mantenimento della stabilità monetaria è riuscito soprattutto grazie ad una pervicace azione compiuta dalla Banca Centrale Europea attraverso il controllo dei tassi di interesse.

Figura 2. Tassi di interesse sui titoli di stato: 1990-2005



Fonte: Eurostat.

Un secondo fattore positivo legato alla formazione dell'Unione economica e monetaria è rappresentato dall'integrazione europea dei mercati (soprattutto finanziari) attraverso l'eliminazione dei costi di transazione e i rischi di cambio. Un'integrazione questa che, unita ad una stabilità monetaria ha prodotto una progressiva discesa dei tassi di interesse nella zona dell'Euro, come rilevato nella figura 2, dove abbiamo riportato - per il periodo 1990-2005 - l'andamento del tasso di interesse di lungo periodo sui titoli di stato.

L'azione contemporanea, esercitata dalla stabilità dei prezzi e dalla discesa dei tassi di interesse, ha fatto sì che i mercati finanziari, dopo un primo periodo di perplessità (1999-2001), decretassero una progressiva fiducia nei confronti della valuta europea, come si può notare nel grafico in figura 3, dove è riportato l'apprezzamento che la valuta europea ha mostrato nei confronti del dollaro americano, a partire dal gennaio del 2002.

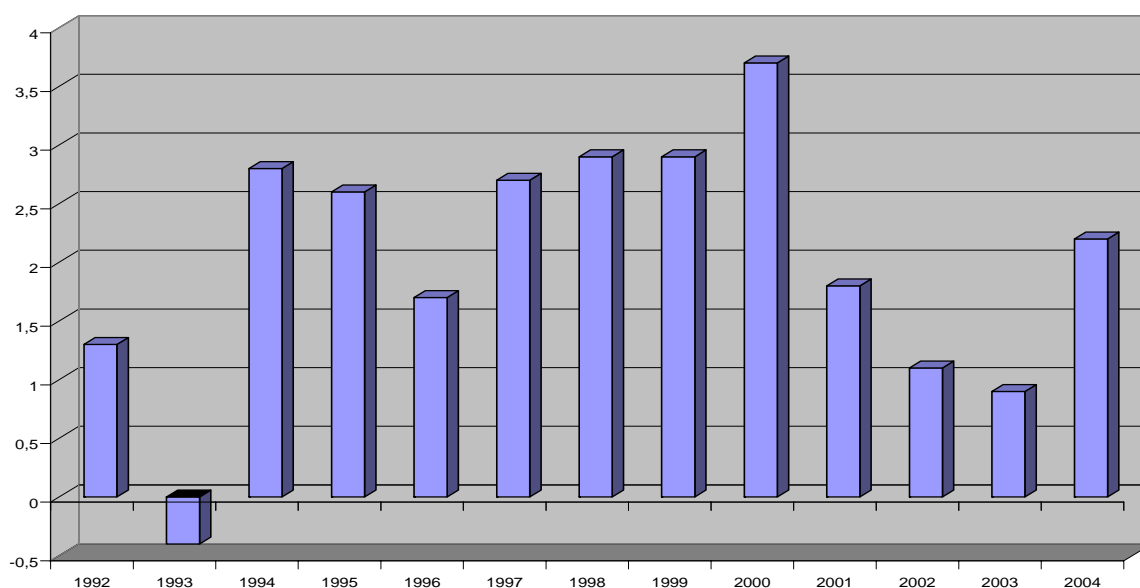
Figura 3. Tasso di cambio Euro – USD: 1999-2005



Fonte: European Central Bank.

Al fianco di questi elementi inequivocabilmente positivi legati alla nascita dell'Euro, ve ne sono altri – sul fronte della crescita economica – per i quali si nutrono delle forti perplessità. Ricordiamo che nel corso della seconda metà degli anni novanta si erano realizzati significativi tassi di crescita del Prodotto interno lordo per i paesi che avrebbero partecipato alla moneta unica europea (Figura 4).

Figura 4. Tasso di crescita del PIL per la Zona dell'Euro: 1992-2004

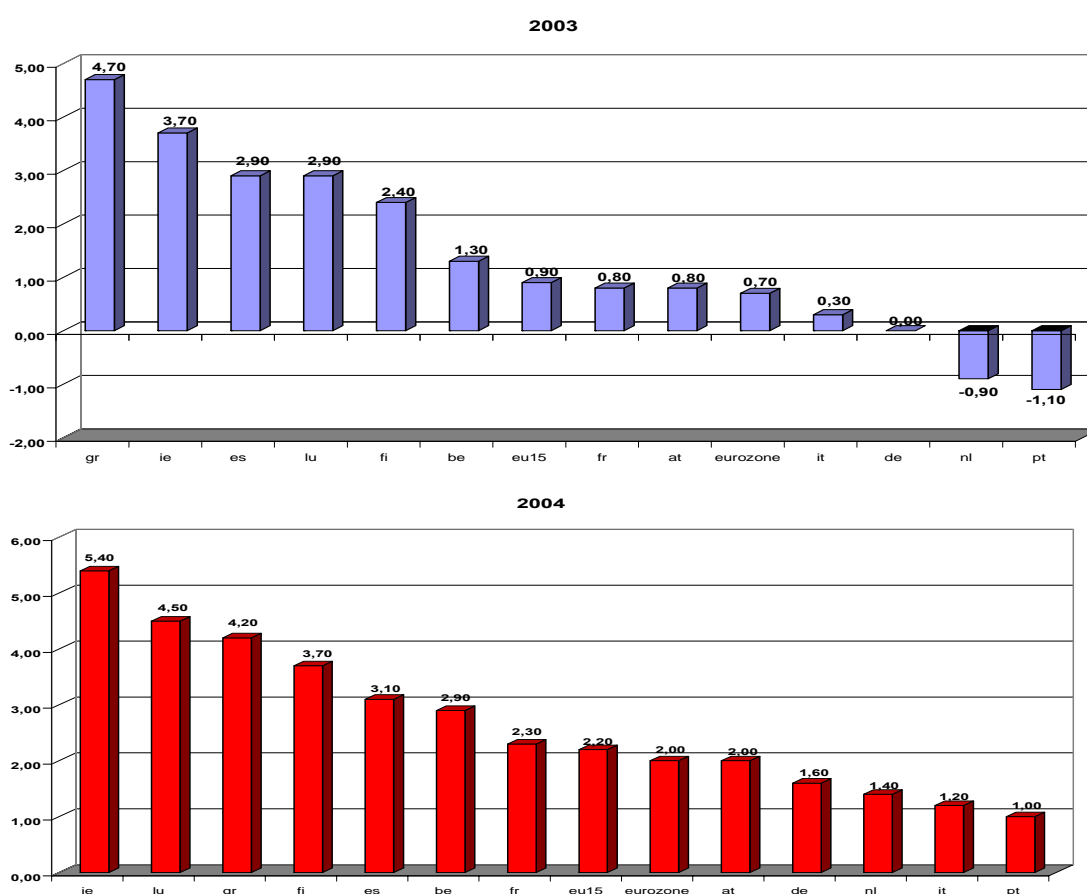


Fonte: Eurostat.

Per tale ragione, alla vigilia della costituzione dell'Uem, le attese che la moneta unica europea avrebbe portato ad un ulteriore rafforzamento della crescita europea erano notevoli. Nella realtà, l'atteso processo di rafforzamento della crescita economica non si è prodotto. Diversamente da quanto si poteva prevedere proprio i paesi rimasti fuori dall'Euro hanno beneficiato di un rafforzamento della crescita economica, registrando tassi di crescita del Pil addirittura superiori a quelli rilevati nella zona dell'euro.

Un altro fenomeno inatteso che si è manifestato nel corso dell'Uem è rappresentato dalla presenza di shock asimmetrici all'interno della zona euro. Si sono, infatti, verificate delle performance di crescita diversificate tra gli stati membri dell'Uem, con differenze molto più ampie di quanto ci si sarebbe aspettato: con alcuni paesi in recessione mentre altri si trovavano a sperimentare delle fasi di espansione economica (figura 5).

Figura 5. Tassi di crescita del PIL nei Paesi appartenenti alla Zona dell'Euro: 2003 – 2004



Fonte: Eurostat.

Concludiamo con due ulteriori effetti manifestatisi nel corso di questi ultimi sei anni. Tra le attese maturate nella collettività degli Stati membri della zona euro vi era quella che l'unificazione monetaria avrebbe condotto ad una maggiore trasparenza dei prezzi e che, attraverso una maggiore competizione nel mercato dei beni di consumo, si sarebbe verificato un abbassamento dei prezzi con un netto miglioramento dei benefici per i consumatori (attraverso la crescita dei loro redditi reali), purtroppo questo non è sempre accaduto. A seguito di mancati controlli – da parte di alcuni Stati Membri – in particolar modo nella fase del *change over* si sono manifestati degli incrementi dei prezzi non giustificati. E' quanto è accaduto per i prezzi di alcuni prodotti alimentari in Italia in particolar modo, ma anche in Germania e Grecia. A seguito di tali

perversi comportamenti manifestatisi in questi paesi, l'Euro non è stato percepito dalla collettività come uno strumento in grado di migliorare il benessere della collettività dei consumatori.

E' indubbio che la storia di questi primi sei anni dell'Uem abbia rappresentato un successo essenzialmente monetario e finanziario. Con una valuta che è divenuta più popolare all'interno dei circoli dei mercati finanziari e delle banche. Ricordiamo che in soli sei anni l'euro è divenuta la seconda valuta detenuta nel mondo. Purtroppo tutto questo non ha dato luogo ad un analogo successo dell'economia reale, in termini di incremento della produzione e dell'occupazione. Per tutte queste ragioni l'Euro, nonostante la sua incredibile nascita, non viene tuttora percepito - da una parte significativa della collettività della zona euro - come dovrebbe, ossia come una storia di successo.

Questa particolare situazione di "stallo" dell'Unione economica e monetaria ha dato luogo a diverse interpretazioni sulla natura delle sue cause. Possono essere individuati due filoni interpretativi principali. Da un lato coloro (che potremo definire *gli strutturalisti*) che ritengono che il gap, in termini di crescita economica, sia da imputare essenzialmente a delle rigidità strutturali che non hanno nulla a che fare con le regole imposte dall'Uem. In una posizione diametralmente opposta troviamo coloro (i *macroeconomisti*) che ritengono che, prima con il trattato di Maastricht, e poi con il Patto di stabilità e crescita, siano state introdotte delle regole che hanno dato luogo ad un'inefficace politica macroeconomica che ha di fatto "bloccato" le potenzialità della crescita economica europea.

Il primo filone interpretativo si concentra sulle diversità presenti nelle strutture economiche dei paesi che fanno parte dell'Uem. Per i fautori di questa interpretazione sono proprio i paesi che presentano rigidità strutturali (legate al fatto di non aver avviato o completato i processi di riforma strutturale nel campo della protezione sociale, così come nell'ambito delle liberalizzazioni dei mercati e dei servizi) che non riescono a percepire completamente tutti i benefici legati al processo di Unione economica e monetaria. Le differenze strutturali nazionali tendono così ad aggravare gli effetti derivanti dalla presenza di shock asimmetrici. I singoli governi, sprovvisti dei tradizionali strumenti di politica economica, come il tasso di cambio e la politica monetaria, per poter uscire da questa delicata situazione dovranno avviarsi ad introdurre, nelle proprie nazioni, i necessari adattamenti attraverso riforme di carattere strutturale.

La presenza di sostanziali differenze di carattere strutturale, esistenti tra gli Stati che compongono l'Uem è inequivocabile, da sola però questa interpretazione non riesce a spiegare la crescita insufficiente che l'economia della Zona Euro ha mostrato a partire dal 2001. I paesi europei non appartenenti alla Zona Euro, sono fuoriusciti da una situazione di stagnazione in modo più netto e in tempi più brevi rispetto ai paesi della Zona Euro. A partire dal 2001, la differenza tra i tassi di crescita economica, fra i paesi della Zona Euro, e i paesi non appartenenti a tale Zona era in media dell'1,1% a favore di questi ultimi. Se poi si considera la dinamica economica tra i paesi della Zona Euro e gli Stati Uniti possiamo vedere che nella Zona Euro la fase congiunturale sfavorevole pur essendo meno intensa si è protratta più a lungo rispetto agli USA. Queste differenze non possono essere spiegate esclusivamente attraverso fattori di carattere strutturale. Questa interpretazione deve essere implementata attraverso spiegazioni aggiuntive e, come vedremo, concorre in questa direzione il secondo filone interpretativo. Un filone che si concentra su una politica macroeconomica europea giudicata inadeguata sia dal punto di vista monetario che fiscale. Dal punto di vista della politica monetaria la Banca Centrale Europea, influenzata da quello che era il suo mandato esclusivo ossia di "*assicurare la stabilità monetaria*" della Zona Euro, ha adottato una politica monetaria particolarmente rigida,

stabilendo un tasso di inflazione obiettivo al 2% ritenuto eccessivamente vincolante nel corso del periodo di stagnazione del 2001-2002¹. Va comunque riconosciuto che la presenza di situazioni fortemente differenziate all'interno della Zona Euro, non ha favorito la BCE affinché questa reagisse prontamente alla difficile situazione congiunturale attraverso una più decisa riduzione dei tassi di interesse.

Anche dal lato della politica fiscale il comportamento dei Paesi della Zona Euro non ha permesso una fuoriuscita tempestiva dalla difficile situazione congiunturale che si è venuta a creare dal 2001. Nella fase di stagnazione i paesi della Zona Euro hanno mantenuto pressoché costante il proprio ratio debito/Pil (dal 2001 al 2003 il rapporto passava dal 69,6% al 70,8%), mentre nello stesso periodo gli Stati Uniti reagivano più prontamente (dal 2001 al 2003 passavano dal 57,9% al 62,5%) perseguendo così una politica keynesiana di fuoriuscita dalla stagnazione attraverso il deficit spending (Figura 7). In questo particolare contesto il Patto imponeva indistintamente sia a paesi che presentavano un rapporto debito pubblico/Pil al di sotto del limite del 60% (Spagna 48,9%; Irlanda 29,9%; Olanda 55,7%; Finlandia 45,1%), sia a quelli che presentavano un dato non allarmante, perché di poco superiore al limite definito (Germania 66,0%; Francia 65,6%; Austria 65,2%; Portogallo 61,9%), un vincolo - quello della riduzione del rapporto debito/Pil anche durante le fasi di recessione - ritenuto da molti ingiustificato². Il rispetto della regola del limite del deficit pubblico al 3% era considerata del tutto arbitraria ed inutile: nelle fasi recessive, non consentiva ai singoli governi di disporre di una politica fiscale espansiva tale da assicurare la fuoriuscita da situazioni congiunturali negative in tempi ragionevoli; mentre nelle fasi espansive, non garantiva che i singoli governi avrebbero adottato un comportamento "virtuoso", rafforzando la propria disciplina di bilancio. Il Patto veniva così accusato di rappresentare uno dei principali strumenti dell'inerzia istituzionale europea in campo macroeconomico. Concentrato esclusivamente sugli obiettivi intermedi (dell'equilibrio di bilancio e della stabilità finanziaria) il Patto trascurava o addirittura impediva il raggiungimento degli obiettivi finali della stabilità macroeconomica (della crescita e del pieno impiego)³.

Figura 7. Ratios del Debito e del PIL: Zona Euro - US.

¹ Fitoussi, J.P., 2005, *An Assessment of ECB Action*, Briefing Paper for the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament, February.

Fitoussi, J.P., 1995, *Le Débat interdit. Monnaie, Europe, Pauvreté*, Paris, Edition Arléa.

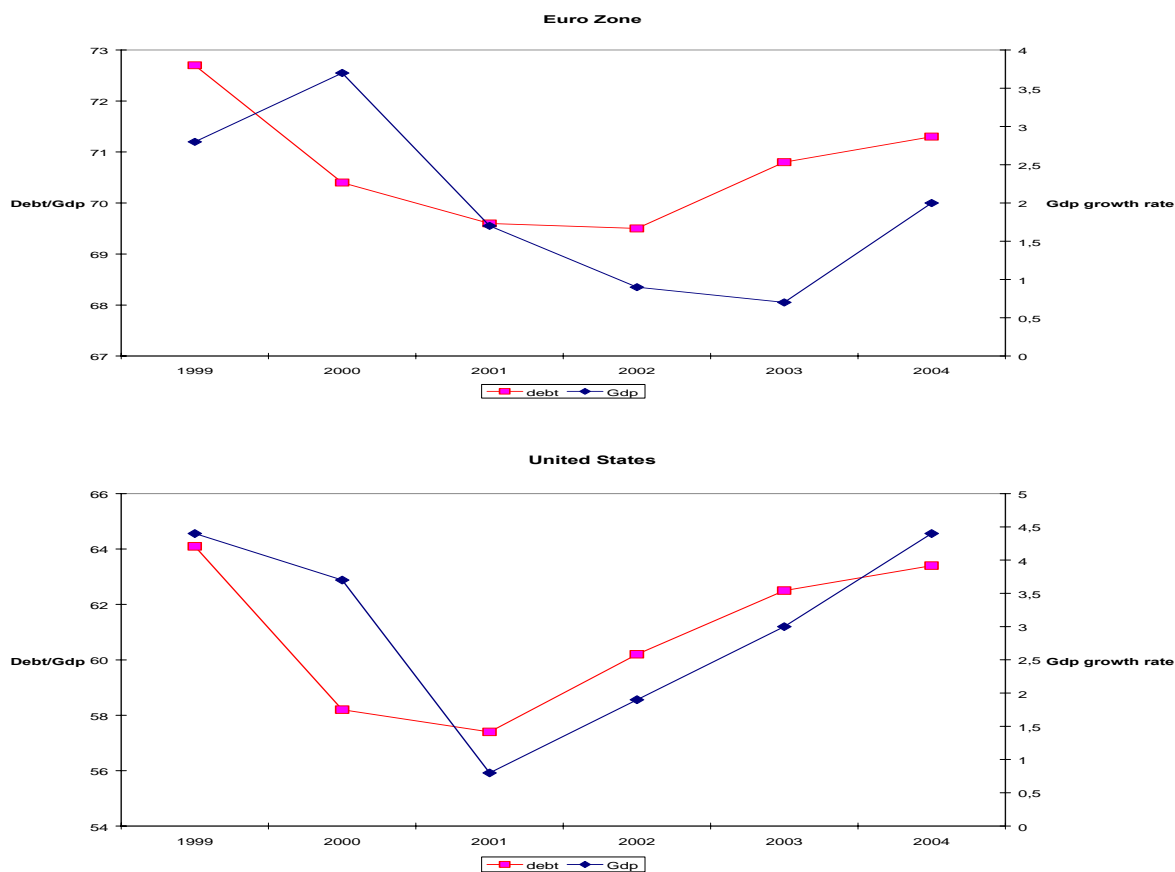
² "The main reason is that during a recession the debt to GDP ratio of modern nations has a tendency to increase because of the built-in stabilizing properties of government budgets. This feature constitutes one of the great advances in economic policies, and helps explain why during the last 50 years European nations have been spared the deep depression of earlier eras. Official thinking about fiscal policy has gone back half a century to pre-Keynesian analysis of government budgets". De Grauwe, P., 2003, *Towards an Intelligent Stability and Growth Pact*, University of Leuven.

³ Acocella, N., Di Bartolomeo, G., 2004, *Europe's economic institutions: stability - or growth-oriented?* <http://www.epoc.uni-bremen.de/home.htm>.

Fitoussi, J.P., 2004, *Reform Proposal for the Stability and Growth Pact*, Briefing Paper for the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament, November.

Fitoussi, J.P., 2002, *La règle et le choix - De la souveraineté économique en Europe*, La République des idées, Seuil.

Ricciarelli, M., 2004, *Active macroeconomic policies and Lisbon Strategy*. <http://www.epoc.uni-bremen.de/home.htm>.



Fonte: Eurostat.

Le critiche mosse al Patto ebbero un'ampia eco quando, a seguito della delicata situazione congiunturale del biennio 2002-2003, il Patto venne sottoposto ad una serie di pressioni che evidenziarono l'esigenza di procedere ad una sua riforma. Gran parte delle proposte di riforma richiedevano la necessità di concentrare l'attenzione non tanto sul rapporto deficit/pil, quanto sul rapporto debito pubblico/Pil. In questo nuovo contesto le proposte si indirizzavano sulla *sostenibilità del debito* dei paesi appartenenti alla Zona Euro, introducendo una maggiore flessibilità per quei paesi che avevano livelli di debito inferiori o prossimi al 60%. Nel settembre del 2003 l'economista Paul De Grauwe elaborava un'interessante proposta di riforma, attraverso la quale ogni governo dei paesi appartenenti alla Zona Euro doveva definire il *proprio obiettivo di medio periodo* relativamente al rapporto debito/Pil (sulla base delle proprie condizioni economiche e finanziarie) adottando successivamente una serie di interventi compatibili di politica economica. La proposta De Grauwe, pur prevedendo la possibilità che ciascun paese potesse incorrere in eventuali scostamenti di breve periodo dall'obiettivo prefissato (giustificati sulla base di particolari situazioni congiunturali), assicurava che nel medio/lungo periodo il rapporto debito/Pil si sarebbe indirizzato verso il raggiungimento dell'obiettivo prestabilito. Un'altra proposta di riforma del Patto fu quella che assicurava l'introduzione di una "*golden rule of public finances*" in base alla quale non dovevano essere considerate, tra le spese in grado di incidere sul deficit pubblico, le spese per investimenti che consentivano il conseguimento degli obiettivi fissati nella strategia di Lisbona (introduzione e diffusione dell'innovazione tecnologica, spese in R&D, spese in formazione, etc.,).

L'applicazione della "*golden rule*" prestava il fianco alla critica della indeterminatezza del concetto di investimento pubblico, una debolezza questa che poteva far rientrare, all'interno di tale spesa per

investimenti, qualunque altra spesa. Per neutralizzare questa critica ci fu chi propose – l'economista francese Fitoussi tra questi – che l'individuazione degli investimenti pubblici rientranti nella "golden rule" avrebbe dovuto essere stabilita dal Consiglio europeo previa consultazione con il Parlamento europeo. In questo modo l'indeterminatezza della definizione di investimento pubblico si sarebbe così trasformata in un'opportunità per sviluppare una politica di coordinamento, mediante la individuazione di quel sistema di incentivi attraverso i quali i singoli paesi si sarebbero orientati ad investire in particolari aree di interesse comune⁴.

Si era oramai aperto un ampio dibattito su quali dovessero essere gli interventi in grado di permettere una reale implementazione del Patto. Il confronto si basava essenzialmente tra due visioni alternative: coloro che preferivano mantenere un sistema di regole certe e coloro che auspicavano che il Patto dovesse favorire decisioni di carattere politico – espresse dai Governi – sulla base di sottostanti principi di natura economica. Emergeva così l'esigenza che il Patto fosse riformato sulla base di un sistema di regole in grado di affermarne la legittimità nei tre ambiti di intervento: tecnico, economico e politico. Rimaneva comunque aperta la questione se questi ambiti di intervento dovessero pesare in eguale misura oppure se alcuni dovevano essere privilegiati rispetto agli altri⁵.

3. La riforma del Patto: dalla proposta avanzata dalla Commissione Europea (autunno '04) a quella varata dal Consiglio europeo (primavera '05)

Per gli organismi istituzionali europei, l'esigenza di una riforma del Patto di stabilità e crescita era oramai divenuta ineludibile, anche a seguito del conflitto istituzionale che si era prodotto tra la Commissione e il Consiglio. Nell'autunno del 2003 la Commissione aveva raccomandato al Consiglio di attivare, nei confronti di Francia e Germania la procedura per deficit eccessivi. Il 25 novembre del 2003 il Consiglio europeo votò la raccomandazione della Commissione senza raggiungere la maggioranza richiesta. La richiesta della Commissione di sanzionare i due paesi - in attuazione delle regole stabilite dal Patto – non veniva così accolta dal Consiglio che, nella stessa riunione, invitava i governi dei due paesi ad adottare gli interventi necessari per giungere ad una correzione del deficit entro il 2005, sospendendo la procedura per deficit eccessivi nei confronti dei due paesi. Si era nei fatti proceduto ad un vero e proprio "strappo" istituzionale passando da un *metodo comunitario di coordinamento aperto*, fissato dalle regole del Patto, ad un *metodo di controllo intergovernativo* del tutto autoreferenziale.

La Commissione portò il caso di fronte alla Corte di Giustizia che, con la sentenza del 13 luglio del 2004, se da un lato annullava il ricorso della Commissione - in merito alla mancata adozione da parte del Consiglio dei provvedimenti formali contenuti nella raccomandazione della Commissione - dall'altro annullava anche le conclusioni del Consiglio del 25 novembre 2003, in merito alla decisione di sospendere la procedura per deficit eccessivi nei confronti di Francia e Germania. In altri termini con tale sentenza la Corte ammetteva che il Consiglio poteva rifiutarsi di votare le sanzioni previste in caso di deficit eccessivi ma, nel contempo,

⁴ Fitoussi, J.P., 2004, op.cit.

⁵ Pisani-Ferry, J., 2005, *The Eurozone's macroeconomic framework: Does it matter? What should be done?* Policy Network. http://www.policy-network.net/php/print_preview.php?aid=317.

precisava che il Consiglio non poteva modificare le regole del Patto senza un adeguato iter procedurale previsto⁶.

Il conflitto istituzionale in seno all'Unione Europea rifletteva il conflitto esistente tra i due pilastri della politica fiscale ed economica dell'Unione: assicurare una *crescita economica* compatibilmente con una *disciplina di bilancio* degli Stati membri. Si rendeva così urgente procedere ad una riforma del Patto che fosse in grado di garantirne un rafforzamento attraverso la compatibilità dei due pilastri. La Commissione nell'autunno del 2004 elaborava una proposta di riforma da sottoporre al Consiglio europeo, nella quale venivano fissate cinque linee guida⁷.

- ⇒ Nei procedimenti di sorveglianza degli equilibri contabili occorre concentrarsi sul debito e sulla sostenibilità delle situazioni di bilancio, pur continuando a mantenere un controllo sull'andamento del deficit.
- ⇒ Stabilire obiettivi di bilancio di medio periodo per ciascuno Stato membro, in modo di tener conto delle singole specificità;
- ⇒ Nelle procedure di deficit eccessivi veniva proposto di fornire una maggiore considerazione alle circostanze economiche che permettevano di sottrarsi a procedure di deficit eccessivo in situazioni di recessione protratte nel tempo;
- ⇒ Assicurare l'efficace tempestività delle azioni preventive nel correggere posizioni di bilancio inadeguate nel corso di fasi congiunturali favorevoli.
- ⇒ Rafforzare l'applicazione delle regole di sorveglianza multilaterale. Nella proposta il richiamo preventivo veniva affidato alla Commissione senza alcuna preventiva approvazione del Consiglio. Si rafforzava sia il potere di sorveglianza della Commissione, sia quello degli organismi istituzionali nazionali di controllo.

La proposta di riforma del Patto - per la Commissione - non rappresentava una rivoluzione, bensì una evoluzione, in grado di permettere di risolvere quelle situazioni critiche che potevano condurre ad una situazione di "stallo" istituzionale come accaduto in passato. La riforma, inoltre, adattando il Patto alla realtà, nelle intenzioni della Commissione ne voleva migliorare la credibilità ed accrescere la condivisione delle sue regole tra gli Stati membri ("*ownership*" degli Stati membri).

Il Consiglio europeo, nella primavera del 2005, fornirà una risposta sostanzialmente diversa rispetto alle attese della Commissione. Nella riunione di primavera (22-23 marzo 2005), infatti, il Consiglio europeo approvava il documento predisposto dal Consiglio ECOFIN "*Improving the implementation of the Stability and Growth Pact*" introducendo delle modifiche significative al riguardanti: "*l'accelerazione e il chiarimento*

⁶ La situazione di stallo che si era verificata e come questa pregiudicava la capacità della Commissione di far rispettare le regole del Patto può essere esemplificata con il titolo che venne dato ad un working paper sull'argomento dagli autori Gros, D., Mayer, T., Ubide, A., nel novembre del 2004: *The Dog that Lost its Bark: The Commission and the Stability Pact*.

⁷ Commission of the European Communities, 2004, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Strengthening economic governance and clarifying the implementation of the Stability and Growth Pact*, COM(2004) 581 final.

Deroose, S., Lagendijk, S., 2005, *Improving the Stability and Growth Pact: the Commission's three pillar approach*, European Economy, European Commission – Directorate General for Economic and Financial Affairs, Occasional Papers.

delle modalità di attuazione e della procedura per i disavanzi eccessivi” (Regolamento CE N. 1056/2005 del Consiglio del 27 giugno 2005) e “il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche” (Regolamento CE C. 1055/2005 del Consiglio del 27 giugno 2005). Attraverso tali modifiche venivano introdotti elementi di flessibilità tali da prevedere sia specifiche attenuanti per i paesi coinvolti in situazioni di deficit eccessivi e sia l'allungamento dei tempi previsti per la correzione dei deficit. Vale la pena soffermarsi sulle principali modifiche introdotte dal Consiglio europeo nel Patto.

- ⇒ Una delle principali modifiche introdotte riguarda la definizione di *obiettivi di bilancio di medio periodo*. Nella precedente versione del patto questi erano considerati come posizioni di bilancio prossime al pareggio o in surplus; eventuali posizioni di deficit fino allo -0,5% in termini di Pil erano ammesse per particolari situazioni di incertezza nella misurazione delle diverse poste contabili. Deviazioni dall'obiettivo di medio periodo non erano previste. → Con la modifica introdotta dal Consiglio a seguito di **circostanze specifiche** nelle quali possono venirsi a trovare i singoli paesi il campo di variazione del deficit pubblico può spaziare da una situazione di pareggio o surplus fino a prevedere la possibilità di incorrere in un eventuale deficit di bilancio dell'1,0% in termini di Pil. Eventuali scostamenti dall'obiettivo di medio periodo sono ammessi in casi in cui il Governo del paese in esame abbia effettuato delle riforme di carattere strutturale.
- ⇒ *Il percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio di medio termine*. Nella precedente versione il percorso di rientro non era stabilito dal Patto, bensì dalle decisioni prese dal Consiglio europeo. → Nella nuova versione è possibile che un paese si discosti dall'obiettivo di medio periodo ed è previsto che questo scostamento sia corretto attraverso **un aggiustamento annuo dello 0,5%**. Il percorso di riequilibrio può essere “modesto” durante fasi economiche negative e “vigoroso” nel corso di fasi economiche espansive, in modo tale da utilizzare il rendimento “inatteso” di queste fasi per ridurre i livelli del deficit e del debito. Deviazioni sono ammesse in caso di riforme strutturali, mentre non è prevista alcuna sanzione nel caso in cui il riequilibrio dello 0,5% annuo non sia attuato.
- ⇒ *Fattori giustificativi del mancato rispetto del limite di riferimento del 3% nel rapporto debito/Pil*. Nel precedente Patto erano previsti fattori temporanei ed eccezionali quali: disastri naturali; declino del Pil del 2,0%; declino del Pil compreso tra lo 0,75% e il 2,0% a secondo della discrezionalità del Consiglio. Non erano previsti altri fattori. → Nella riforma del Patto i **fattori eccezionali temporanei** sono individuati ma non quantificati: *disastri naturali; tassi di crescita negativi; tassi di crescita inferiori alla crescita potenziale con considerevoli perdite di output accumulate*. A queste giustificazioni si affiancano **altri fattori**: i) sviluppo del potenziale di crescita; ii) prevalenza di condizioni di ciclo economico; iii) implementazione della strategia di Lisbona; iv) spesa per ricerca, sviluppo e innovazione; v) precedenti riequilibri di bilancio avvenuti in fasi congiunturali favorevoli; vi) sostenibilità del livello del debito; vii) investimenti pubblici; viii) qualità delle finanze pubbliche; ix) peso dei contributi finanziari per sostenere la solidarietà internazionale; x) peso del contributo finanziario derivante dal raggiungimento di obiettivi di politica europea nell'ambito del processo di unificazione⁸; xi) riforma delle pensioni.

⁸ Un fattore inserito attraverso l'insistenza del governo tedesco per tener conto dei costi della riunificazione della Germania. Non è escluso però, che questa eccezione possa essere richiamata – nel futuro - anche da governi di paesi che richiedono un maggiore indulgenza per i loro deficit di bilancio essendo contribuenti netti del bilancio dell'UE.

⇒ *Scadenza per la correzione del deficit*. Nel precedente Patto, coincideva con l'anno successivo l'identificazione del deficit, a meno che non emergessero delle circostanze speciali. Tali circostanze non erano però specificate e il Consiglio era comunque libero di fissare la nuova scadenza. → Con il nuovo Patto viene mantenuta – in via generale – la scadenza all'anno seguente l'identificazione del deficit ma, a seguito di “*circostanze speciali*” che rientrano negli *altri fattori* precedentemente indicati (i-xi) la scadenza può slittare due anni dopo l'identificazione del deficit così come sta accadendo nel caso del nostro paese. Tutta una serie di scadenze tecniche legate alla procedura per deficit eccessivo vengono dilazionate nel tempo.

Rispetto alla proposta della Commissione, la riforma realizzata dal Consiglio europeo intraprende una via sostanzialmente differente e sembra piuttosto difficile poterla interpretare come un compromesso tra quella che era la proposta della Commissione e le esigenze del Consiglio. La riforma introduce molteplici elementi di indebolimento del Patto attraverso una distorsione nella distribuzione delle competenze tra gli organismi istituzionali europei. Si verifica così un'asimmetria nelle competenze tra: la Commissione (nel ruolo di guardiano del Trattato) che risulta sostanzialmente indebolita, il Consiglio che risulta eccessivamente rafforzato ed il Parlamento Europeo che viene del tutto trascurato in questo processo.

4. Prime valutazioni – Da un Patto stupido ad un Patto furbo: saprà anche essere intelligente?

La riforma scelta dal Consiglio europeo indebolisce sostanzialmente il principio della disciplina di bilancio. La schizofrenia del processo di riforma adottato era individuabile già nel documento del Consiglio ECOFIN del 21 marzo, la dove si affermava: “*It essential to secure a proper balance between the higher degree of economic judgement and policy discretion in the surveillance and co-ordination of budgetary policies and the need for keeping the rules-based framework simple transparent and enforceable*”. Nella realtà si realizza un vero e proprio scontro tra l'esigenza di pervenire ad una discrezionalità politica ed economica ed il mantenimento di un quadro regolamentativo semplice, trasparente e rafforzato. Un conflitto nel quale sembra prevalere l'elemento discrezionale politico a scapito del quadro normativo semplice e trasparente⁹.

La riforma indebolisce il Patto sostanzialmente attraverso due vie: la prima attraverso il protrarsi delle scadenze, la seconda mediante l'inserimento di un sistema di eccezioni e di esenzioni all'interno delle quali può teoricamente rientrare di tutto, proprio perché i fattori introdotti prestano il fianco ad interpretazioni divergenti. Il combinato disposto dei due elementi tende ad indebolire la sorveglianza di bilancio e a renderla meno trasparente. In questo contesto l'obiettivo dell'equilibrio delle finanze pubbliche diventa così – come rilevato dalla Deutsche Bundesbank - un obiettivo in continuo movimento “*a moving target*”¹⁰. Con un Patto che risulta indebolito nel suo obiettivo di garantire la disciplina di bilancio degli Stati membri, la Banca Centrale Europea potrebbe essere portata ad assumere il ruolo esclusivo di guardiano del Patto e di unico garante della stabilità monetaria dell'Unione Europea. Creando così - in termini macroeconomici - una

Bouzon, J., Durand, G., 2005, *The reform of Stability and Growth Pact : Upholding a more flexible rule*. European Policy Centre.

⁹ Bouzon, J., Durand, G., 2005, op.cit..

¹⁰ Deutsche Bundesbank, 2005, Monthly Report April 2005.

situazione tipica dei “*giochi a somma zero*” nella quale i “*guadagni*” derivanti dall’allentamento della politica fiscale risultano compensati dalle “*perdite*” derivanti dall’irrigidimento della politica monetaria¹¹.

Al di là di quello che è risultato un chiaro tentativo – piuttosto ben riuscito – da parte dei governi nazionali di riappropriarsi di una strumentazione di politica economica, che era stata loro sottratta o quantomeno imbrigliata attraverso il Patto, vale la pena soffermarsi su alcune considerazioni di carattere generale.

Se il vero problema di un’unione economica e monetaria è legato alla sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche degli Stati membri, francamente non si comprende il perché, nella valutazione della disciplina di bilancio dei Paesi membri, si debba continuare a concentrarsi sul livello deficit/Pil e non invece sul livello debito/Pil (così come era stato avanzato giustamente nella proposta De Grauwe, riportata nel paragrafo precedente). E’ indubbio che la via per la quale si verifica un’espansione del rapporto debito/Pil passa inevitabilmente per un incremento continuo del rapporto deficit/Pil. Ma è altrettanto vero che in un quadro di sostenibilità delle finanze pubbliche, il deficit diventa un obiettivo intermedio e il debito diventa un obiettivo finale. Il debito è un indicatore meno esposto a fluttuazioni economiche di breve periodo rispetto al deficit, ed il rapporto debito/Pil è il solo indicatore in grado di evidenziare il grado di dipendenza di una nazione dalle disponibilità di prestito dei mercati finanziari. Nella riforma del Patto, il debito, viene considerato un indicatore come gli altri, in grado di determinare l’effettivo stato delle finanze pubbliche di uno Stato membro e, per tale via, permettere o meno un riequilibrio di bilancio nel medio periodo. Si realizza così “*una curiosa inversione tra obiettivo intermedio ed obiettivo finale*”¹².

Un ulteriore elemento che ha caratterizzato il documento di proposta del Consiglio Ecofin e il conseguente processo di riforma del Patto stesso (Regolamento del Consiglio del 27 giugno 2005), è rappresentato dalla ricorrente ossessione per la riforma pensionistica. E’ quanto meno singolare che nei due documenti sia dedicato molto più spazio all’esigenza di pervenire ad una riforma dei sistemi pensionistici europei (favorendo così l’introduzione di un sistema “*multiplastro*” pubblico e privato) di quanto ne è dedicato al ruolo che dovrebbe assumere il livello del debito pubblico nel valutare la sostenibilità fiscale degli Stati membri. In questo contesto viene permesso - ai paesi che hanno attuato tali riforme - di poter deviare dall’obiettivo di medio periodo o di oltrepassare la soglia del 3% del deficit. Si inserisce, così, il concetto di *passività implicite* “*implicit liabilities*” ossia di passività legate alle spese crescenti che i diversi paesi dovranno affrontare nel prossimo futuro a seguito dell’invecchiamento della loro popolazione. Il concetto di passività implicite entra così a far parte di quel sistema di criteri, attraverso i quali la Commissione e il Consiglio valutano la sostenibilità delle finanze pubbliche degli Stati membri. Il problema di un approccio del genere è rappresentato dal fatto che non c’è un giudizio uniforme sulla loro definizione né su ciò che questa può comprendere¹³. Non si capisce infatti perché l’introduzione di un criterio di questo genere debba valere solo per la riforma pensionistica e non per altre categorie di spese (quali i programmi di formazione per disoccupati, i programmi di aggiornamento e riqualifica professionale degli occupati, oppure le spese per istruzione delle future generazioni, etc.,). Sembra come se l’applicazione di un criterio di questo genere sia

¹¹ In un comunicato stampa la Banca Centrale Europea dichiarò di essere: “*seriously concerned about the proposed changes to the SGP (...) all parties concerned to fulfil their respective responsibilities*”. European Central Bank, 2005, Press Release 21 March.

¹² Bouzon, J., Durand, G., 2005, op.cit..

¹³ “*...Potentially, the boundaries of these liabilities could extend far beyond the simple pension. According to the OECD document, in some member countries, only the liabilities associated with the pension system of public employees, (for which there is contractual relation), are included in the definition of public debt. This seems to be the approach supported by the Ecofin report*”. Bouzon, J., Durand, G., 2005 op.cit..

dovuto esclusivamente al tentativo di “forzare” l’estensione della privatizzazione dei regimi pensionistici nell’UE. Senza tener conto poi delle difficoltà derivanti dal tentativo di dover quantificare queste passività implicite, tenendo conto – per un orizzonte temporale di svariati decenni – di una serie di fattori circa il futuro del sistema pensionistico quali: flussi migratori, tendenze occupazionali, fluttuazioni economiche, etc.,¹⁴.

Purtroppo nel corso del processo di riforma, è venuto a mancare il coraggio di ridiscutere e ridefinire l’apparato teorico ed ideologico sottostante il Patto. Un’assenza che ha così pregiudicato la possibilità di pervenire ad una radicale trasformazione del Patto stesso. Sarebbe stata un’opportunità per poter affrontare e tentare di risolvere il paradosso della sovranità che pervade il Patto (ma che è comunque presente in molti altri campi della politica europea). Un paradosso che consiste nell’avere da un lato gli stati nazionali e il Parlamento europeo, organi di rappresentanza nei quali risiede la legittimità democratica privi di un’adeguata strumentazione di politica economica e, dall’altro la presenza di organismi, quali la Commissione e la Banca Centrale Europea che, pur sprovvisti di legittimità, sono comunque dotati di un’adeguata strumentazione di politica economica. Si realizza così una contrapposizione tra legittimità senza potere e potere senza legittimità. Un potere quest’ultimo che fonda la sua legittimità non sulla base di un chiaro processo democratico, bensì sulla base di un “sistema dottrinale” proprio del “*Brussels-Frankfurt consensus*” in base al quale il ruolo dei governi viene neutralizzato. Il superamento del paradosso della sovranità implica lo scioglimento del nodo della contrapposizione della legittimità senza potere e del potere senza legittimità.

La riforma del Patto ha cercato di risolvere furbescamente “*il paradosso della sovranità*”. Il Consiglio europeo ha nei fatti neutralizzato il potere di controllo della Commissione, attribuendo un potere di controllo ad un Consiglio formato da coloro che potenzialmente potranno rientrare nella categoria dei “*controllati*”. Al quesito “*chi controlla i controllori?*” si deve rispondere non privi di un certo imbarazzo: “*purtroppo in Europa: i controllati!*”. Il deficit di democrazia presente nella tradizionale versione del Patto di stabilità e di crescita non sembra essere superato con la sua riforma, anzi a questo deficit se ne aggiunge un altro legato ad un’assenza di trasparenza e di semplicità. In questo ambito vale la pena chiedersi quale poteva essere il ruolo che poteva esercitare il Parlamento europeo per poter migliorare il livello di legittimità democratica del Patto e quali potevano essere gli interventi in grado di migliorare, riequilibrarli, i poteri tra Commissione, Consiglio e Parlamento europeo.

Forse non è un caso che dopo il processo di riforma del Patto si siano verificati una serie di eventi che hanno seriamente incrinato il processo di unificazione europea, si pensi: agli esiti negativi dei referendum per la Costituzione europea di Francia ed Olanda; alla decisione di sospendere il processo di consultazione per l’approvazione della Costituzione europea negli altri paesi; all’imbarazzante mancato accordo sul bilancio europeo 2007-2013. E’ come se il lento, ma inesorabile processo di costruzione del puzzle europeo, si sia interrotto perché ciascuno degli Stati membri ha deciso di ritagliare le singole tessere del mosaico sulla base dei propri interessi nazionali. Così facendo le tessere del puzzle non potranno più incastrarsi tra loro, ma potranno essere solo posate sul piano o addirittura sovrapposte, lasciando così un mosaico perlopiù incompleto e soggetto ad essere distrutto alle prime scosse involontarie o meno da parte dei partecipanti alla sua co(di)struzione.

¹⁴ Bouzon, J., Durand, G., 2005, op.cit..

E' proprio in momenti delicati come quelli che sta vivendo l'Unione Europea, che si rendono necessarie delle scelte che siano in grado di imprimere delle svolte al dibattito in corso. Per tale ragione occorre valutare se non sia il caso di seguire il consiglio formulato da Habermas J. in un suo recente articolo nel quale si evidenzia come oggi l'Unione Europea si trovi ad essere *“paralizzata dal conflitto irrisolto tra concezioni diverse e inconciliabili degli obiettivi”* e come *“le istituzioni europee devono ad un tempo interiorizzare questo conflitto e portarlo alla luce, per poter trovare soluzioni produttive”*¹⁵. E' in questo contesto che si apre lo spazio per una serie di *“approfondimenti politici”* da ricercarsi tra i paesi dell'Unione Europea sulla base della volontarietà e non necessariamente della unanimità. Approfondimenti che permetterebbero di superare quelle situazioni di *“stallo”* risultanti dalla necessità di pervenire ad intese intergovernative unanimi in un'Unione Europea composta da 25 Stati membri. Approfondimenti da realizzarsi attraverso lo strumento – previsto dagli articoli 43 e 44 del Trattato di Nizza – delle *“cooperazioni rafforzate”* tra almeno otto Stati membri. Cooperazioni che se da un lato permettono di pervenire a decisioni condivise attraverso norme procedurali meno restrittive, dall'altro restano comunque *“aperte”* poiché viene concessa ai membri esterni la possibilità di entrare a far parte del gruppo in qualunque momento sulla base dell'articolo 43bis del Trattato di Nizza.

Vale la pena interrogarsi se un primo campo di naturale applicazione delle cooperazioni rafforzate non possa essere proprio quello dell'Unione economica e monetaria, in base al principio secondo il quale i paesi che attualmente partecipano alla moneta unica hanno un'indubbia necessità di pervenire ad un coordinamento delle proprie politiche economiche rispetto ad altri paesi al momento esclusi dall'Uem. I Paesi partecipanti potrebbero nominare un coordinatore e portavoce europeo per la politica economica degli Stati membri dell'Uem al quale affidare, oltre al mandato del coordinamento delle politiche economiche europee i reali poteri per realizzare tale coordinamento. Il coordinatore dovrebbe operare di concerto sia con il presidente della Banca centrale europea sia con il presidente della Commissione europea. Il coordinamento delle politiche economiche tra gli Stati membri dell'Uem dovrebbe concretizzarsi nello stabilire una serie di priorità di politica economica e di strumenti atti a realizzare tali obiettivi.

In aggiunta alla soluzione delle cooperazioni rafforzate, sarebbe interessante riprendere l'indicazione presente nel libro bianco di J. Delors del 1993¹⁶, ossia di ricorrere alla costituzione di un fondo europeo per la promozione della crescita economica ed il rilancio della competitività europea, attraverso l'emissione di obbligazioni dell'Unione a lunga scadenza, collegate a progetti strategici di infrastrutturazione materiale ed immateriale. In tal modo sarebbe così sicuramente realistico il conseguimento degli obiettivi stabiliti attraverso la strategia di Lisbona e per i quali, attualmente, una parte dei paesi dell'Unione presenta dei deficit difficilmente recuperabili.

Il dibattito scaturito sulla riforma del Patto di stabilità e crescita ha evidenziato contraddizioni proprie della natura istituzionale dell'Unione Europea. L'implementazione del Patto di stabilità e crescita implica uno sforzo di chiarimento su quello che dovrà essere il futuro istituzionale dell'Unione. Di fronte ad una delicata situazione, come quella che si trova ad affrontare oggi l'Europa, si avverte la necessità di attuare delle scelte

¹⁵ Habermas, J., 2005, *“Soltanto un sogno può salvare l'Europa”*, la Repubblica 9/06/2005.

¹⁶ Commission of the European Communities, 1993, *White Paper on growth, competitiveness, and employment: The challenges and ways forward into the 21st century, COM(93) 700 final, Brussels, 5 December 1993*

coraggiose, per poter tornare a dare un nuovo impulso a quella idea di Europa appartenuta ai suoi padri fondatori.