

Alcune note sulla genesi del Patto di Stabilità

A circa un mese dalle elezioni europee in Italia sono già iniziate le polemiche. È di qualche giorno fa la notizia del voto del Parlamento Europeo che ha ratificato l'accordo sulla riforma del patto di Stabilità, oggetto di un lungo negoziato in seno al Consiglio.

La riduzione delle dinamiche politiche europee al contesto nazionale, manifestazione esteriore di una scarsa conoscenza delle dinamiche politiche europee, in vero molto complesse, ha caratterizzato il dibattito nel nostro paese. Per conseguenza, se ne ricava l'impressione che non sembra davvero chiaro per che cosa si sia votato.

In tal senso appare utile innanzitutto ripercorre in chiave storica le origini e l'evoluzione del Patto di Stabilità, oggetto della votazione di una settimana fa.

Con il Trattato di Maastricht furono stabilite alcune regole di finanza pubblica, vincolanti, per partecipare all'Unione Economica e Monetaria (UEM). Come è noto, il risultato più evidente dell'UEM, sebbene non l'unico, fu la creazione dell'euro.

Le regole di Maastricht definivano le condizioni da rispettare per entrare nell'euro, non quelle "per restarvi": furono dunque rafforzate con il Trattato di Amsterdam nel 1997, anche noto come Patto di Stabilità e Crescita (PSC).

Il problema di fondo era, ed è, il seguente: messa in comune la moneta e la sua "gestione", occorreva evitare che le scelte politiche di alcuni paesi potessero metterne in pericolo la stabilità. Data l'architettura dell'euro, la principale area di intervento consisteva nella limitazione/coordinazione delle politiche di bilancio degli Stati e, dunque, di ciò che più strettamente le influenza, ossia le scelte fiscali.

Il patto si articolava, e si articola, in due tronconi, solitamente detti "bracci". Da un lato, fu prevista la definizione, per ciascuno degli Stati membri, delle politiche economiche di medio termine e delle modalità di rispetto dei vincoli di finanza pubblica imposti (braccio preventivo). Dall'altro, l'adozione di misure economiche atte a convergere verso le regole fissate qualora la politica economica di uno Stato se ne discostasse (braccio correttivo). Alla Commissione Europea ed al Consiglio furono assegnati dei ruoli di sorveglianza sulle politiche di bilancio, al fine di garantire il rispetto del patto.

Già nel 2003, però, furono evidenti i limiti di questo sistema quando diversi Stati membri, tra cui Francia e Germania, si rifiutarono di rispettare le regole al sopraggiungere di una breve recessione economica.

È tuttavia con lo scoppio della cosiddetta crisi dei debiti sovrani che l'inadeguatezza delle regole divenne un problema di importanza politica primaria, cui occorreva tentare di offrire una risposta.

Accanto alla oramai proverbiale "whatever it takes" dell'allora neoletto governatore della BCE Mario Draghi ed alle operazioni di assistenza finanziaria *ad hoc* ai paesi in difficoltà, tra cui la Grecia, da cui nacque anche il MES, si definirono le condizioni politiche per una revisione delle regole di finanza pubblica nell'Eurozona.

Nel novembre del 2011, fu introdotto un insieme di provvedimenti, divenuto noto come "Six Pack", con cui fu istituito il "semestre europeo". Le politiche economiche degli Stati membri furono sincronizzate, laddove prima non lo erano, e sottoposte ad un vaglio più stretto della Commissione Europea.

Inoltre, furono anche introdotte due proposte di regolamento, note come “Two pack”, intese a completamento del “Six pack” ed atte ad inasprire l’applicazione del Patto di stabilità. Fu infatti rafforzata la sorveglianza sui documenti di bilancio dei paesi membri, con particolare riguardo a quelli la cui finanza pubblica fosse ritenuta a rischio. Furono anche rafforzati i meccanismi atti a garantire il rispetto del Patto, con l’introduzione di sanzioni “semi-automatiche” in quota parte sul PIL.

Nel marzo 2012, fu inoltre firmato dai paesi della Comunità, con le rilevanti eccezioni di Regno Unito e Repubblica Ceca, il trattato intergovernativo divenuto noto come “Fiscal Compact”, che dava ulteriore forza giuridica al rispetto delle regole fiscali e rafforzava il potere di sorveglianza della Commissione.

In Italia, in ricezione di queste rilevanti modifiche della *governance* economica fu attuata nell’aprile 2012 la contestatissima riforma costituzionale che, intervenendo su diversi articoli della Carta, tra cui l’ottantunesimo, introdusse esplicitamente il principio del rispetto del pareggio di Bilancio in Costituzione.

Come spesso è accaduto nella storia dell’integrazione Europea, situazioni di crisi acuta catalizzarono trasformazioni del quadro politico. Il complesso di cambiamenti fin qui citati, unito alla parallela azione della BCE (incluso l’avvio del cosiddetto *quantitative easing* a partire dal 2014) costituirono un tentativo in qualche modo organico, fatto nel solco di quanto già esistente, di riforma delle regole di *governance* economica dell’area dell’euro.

Tali modifiche, avvenute sull’onda di una crisi che rischiò di destabilizzare irrimediabilmente l’architettura dell’unione monetaria, ebbero come obiettivo politico prioritario la stabilità finanziaria. L’inasprimento delle regole di bilancio era inteso a fare in modo che la condotta economica di uno Stato non mettesse a repentaglio l’euro come sistema nel suo complesso. A giudizio di molti, però, anche prima della pandemia per raggiungere quest’obiettivo fu sacrificato molto, inclusa la crescita economica.

Con l’erompere dell’emergenza pandemica è seguito allo shock iniziale una ripresa della discussione sul PSC. Pressoché in concomitanza con l’annuncio in Italia del primo *lockdown*, nel marzo 2020, la Commissione Europea invocò l’adozione della clausola di emergenza, prevista in casi di particolare emergenza, per permettere agli Stati membri di derogare temporaneamente al Patto di Stabilità.

Tale decisione permise l’adozione di politiche economiche decisamente espansive al fine di controbilanciare gli effetti della pandemia e delle misure di contenimento sanitario sul tessuto economico. La “sospensione” del patto, prevista inizialmente fino al 2021, fu in seguito prorogata. Il ritorno alle vecchie regole era previsto a partire dal gennaio 2024.

L’invasione russa dell’Ucraina ha rafforzato e sottoposto ad una torsione ulteriore lo sforzo di revisione del PSC avviato dalla pandemia. Le critiche mosse al vecchio patto hanno trovato nuova linfa nella crisi aperta dalla pandemia e dal ritorno della guerra alle porte dell’Europa. È maturata la coscienza che sia di prioritaria importanza politica compiere delle riforme, in alcuni casi anche radicali, in campi come la difesa, l’ambiente, la salute, lo sviluppo economico, l’emergente divario tecnologico con gli USA e la Cina. Riforme che richiedono forti investimenti, da molti ritenuti difficilmente attuabili nel quadro delle regole esistenti.

Analogamente a quanto accaduto circa dieci anni fa, la revisione del PSC ha seguito l’*iter* legislativo ordinario, detto “co-legislativo”. Nell’aprile del 2023, la proposta della

Commissione è dunque divenuta oggetto di un complesso negoziato politico in seno al Consiglio e non solo. Un compromesso politico è stato infine raggiunto lo scorso dicembre. Affinché tale compromesso divenga legge nell'Unione era necessario il voto di approvazione del Parlamento Europeo.

La votazione di pochi giorni orsono si colloca dunque nella fase finale di un complesso *iter* negoziale che ha visto coinvolti gli Stati nazionali e le istituzioni dell'Unione Europea. Della genesi, del funzionamento e delle implicazioni di questo *iter*, così come dei suoi "prodotti" pare ci sia poca traccia nell'attuale dibattito pubblico. Malgrado il quadro sempre più polarizzato della competizione elettorale sembri andare in un'altra direzione, mai come oggi se ne sente il bisogno.

Dario Ridolfo