



Dipartimento di Scienze Politiche  
Corso di laurea magistrale in Relazioni Internazionali

**BICC: LA DIFFICILE COSTRUZIONE  
DI UN BILANCIO PER L'EUROZONA**

Cattedra di Economia europea

**RELATORE**

Prof. Marcello Messori

**CANDIDATO**

Giuseppe Salibba  
Matricola 634892

**CORRELATORE**

Prof. Francesco Farina

**Anno accademico: 2018 – 2019**

# Indice

Introduzione .....	3
CAPITOLO PRIMO .....	7
1.1 Introduzione. ....	7
1.2 Un sintetico quadro della governance economica europea dal PSC al Two-Pack.....	12
1.3 Supporto alle riforme e stabilizzazione nel quadro della Relazione dei Quattro Presidenti....	17
1.4 Lo Strumento di convergenza e competitività (2013).....	22
1.5 L'insediamento della Commissione Juncker e la Relazione dei Cinque Presidenti.....	25
1.6 La Roadmap del dicembre 2017 e le proposte di regolamento del maggio 2018. ....	30
1.6.1 La proposta di regolamento che istituisce il Programma di sostegno alle riforme. ....	33
1.6.2 La proposta di regolamento relativo all'istituzione della Funzione europea di stabilizzazione degli investimenti. ....	34
CAPITOLO SECONDO .....	36
2.1. Differenti visioni per l'Europa: le ambizioni macroniane, l'ambigua posizione della Germania e le resistenze anseatiche. Riflessi nell'ambiente economico e istituzionale. ....	37
2.2. La Dichiarazione di Meseberg e il progetto di bilancio franco tedesco: arretramenti progressivi nella definizione della capacità di bilancio. ....	43
2.3 L'Euro Summit del dicembre 2018 e la Comunicazione della Commissione in vista del Vertice Euro di giugno 2019: i primi chiarimenti sullo Strumento.....	47
2.4 La bozza finale: Term Sheet dell'Eurogruppo, proposta di regolamento della Commissione e successive integrazioni.....	50
2.5 Implicazioni immediate del modello finale dello strumento e primi commenti. ....	53
CAPITOLO TERZO .....	58
3.1. Gli obiettivi .....	58
3.1.1. Convergenza.....	59
3.1.2. Competitività.....	62
3.2. Procedura legislativa.....	65
3.3 Quadro di bilancio e modalità di finanziamento del BICC.....	67

3.4. L'oggetto.....	71
3.5. La Governance.....	73
3.6 Criteri e modalità di assegnazione.....	76
3.7 Ambito soggettivo e condizioni di accesso.....	79
3.8 BICC e fondi strutturali a confronto.....	81
Conclusioni.....	87
BIBLIOGRAFIA.....	90
Fonti accademiche.....	90
Fonti istituzionali e politiche.....	93
Altre fonti.....	99
RIASSUNTO.....	102

## Introduzione

Il 26 settembre del 2017 il presidente francese Emmanuel Macron in un discorso alla Sorbona di Parigi illustra il suo programma “per un’Europa sovrana, unita e democratica”. Fra i vari punti spicca la proposta di istituzione di un bilancio comune per i paesi dell’Eurozona, affidato al controllo di un Ministro delle finanze europeo, responsabile dinanzi al Parlamento europeo. Obiettivo di tale budget, finanziato da tasse europee, sarebbe quello di stabilizzare shock macroeconomici asimmetrici e di perseguire la convergenza attraverso il sostegno alle riforme strutturali.

Questa proposta, per quanto ambiziosa, non è di certo nuova, anche nell’alveo della produzione comunitaria e dell’Unione Europea. Già nel 1977 il rapporto MacDougall prospetta l’istituzione di una “*conjunctural convergence facility*” per l’unione monetaria che ancora doveva sorgere. È, però, all’indomani della crisi dei debiti sovrani del 2010 che l’idea di uno strumento di bilancio per l’unione economica e monetaria ritorna con insistenza al centro del dibattito istituzionale, politico e accademico. L’introduzione dell’euro, infatti, ha dato vita a un processo di convergenza fra i paesi partecipanti che ha alimentato un certo ottimismo circa l’ottimalità della moneta unica. È stato trascurato il ‘peccato originale’ dell’assetto di Maastricht, caratterizzato da una politica monetaria centralizzata in capo alla Banca Centrale Europea e da politiche fiscali decentralizzate, potestà esclusiva degli Stati membri, seppur entro i limiti dettati dai parametri di Maastricht. L’esordio della crisi ha invertito la convergenza in divergenza, tra paesi core e paesi periferici, e le contraddizioni dell’architettura economico-monetaria sono emerse, impietose. La risposta istituzionale è stata, tutto sommato, forte: il semestre europeo, il Fiscal Compact, il Meccanismo europeo di stabilità, l’Unione bancaria (seppur incompleta) sono solo alcuni degli elementi che negli ultimi dieci anni hanno innovato la governance economica europea. Nondimeno, il percorso verso un bilancio comune per l’area euro appare tuttora molto incerto.

Al discorso della Sorbona ha fatto seguito, meno di un anno dopo, la cosiddetta Dichiarazione di Meseberg, che sigilla la rinnovata cooperazione francotedesca per il rinnovamento dell’Europa. Già in quell’occasione comincia a ridimensionarsi la portata del progetto macroniano di un bilancio per l’Eurozona. Il risultato dei successivi negoziati, politici e istituzionali, è la proposta di un *Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness* (BICC), oggetto della presente dissertazione. Questo strumento, elaborato dal Vertice euro e dall’Eurogruppo tra il dicembre 2018 e l’ottobre 2019, si prefigge di perseguire una più elevata convergenza e competitività all’interno della zona euro, mediante l’incentivazione di investimenti pubblici e riforme strutturali negli Stati membri, nonostante la

ridottissima dotazione finanziaria (tredici miliardi di euro per sette anni). Il presente lavoro cerca risposta alle questioni suscitate dal BICC, secondo la sua attuale configurazione. La struttura di questo strumento è compatibile con i fini che si propone? Quali sono state le innovazioni principali, se ve ne sono state, rispetto agli analoghi strumenti prospettati in precedenza? Se approvato, il BICC potrà davvero costituire un primo passo verso il bilancio dell'eurozona o, piuttosto, è più probabile rimanga un semplice mezzo di incentivazione che rischia di duplicare gli effetti di istituti analoghi, come ad esempio i fondi strutturali?

Per dare risposta agli interrogativi sollevati, la struttura tripartita dell'elaborato seguirà quest'ordine: nel primo capitolo verranno analizzate le proposte di natura istituzionale in materia di convergenza e stabilizzazione dal 2012 al 2018; poi, nel secondo capitolo, si terrà conto delle dinamiche politiche che hanno caratterizzato la genesi del BICC dal 2017 a oggi; infine, il terzo e ultimo capitolo si focalizzerà sull'esame approfondito dello strumento oggetto della trattazione.

Più in dettaglio, il Capitolo I ripercorrerà, nei suoi tratti essenziali, la lunga opera di programmazione e di studio compiuta dalle istituzioni europee, nel periodo tra il 2012 al 2018, per dare forma a una capacità fiscale comune. Verranno prese in considerazione le iniziative istituzionali, che più hanno caratterizzato simile percorso di riforma, prima tra tutte la fondamentale *Relazione dei Quattro Presidenti* del dicembre 2012, documento programmatico di carattere generale con cui i vertici europei ambivano a raggiungere l'obiettivo dell'unione di bilancio. In via immediata, in tale *Relazione* viene perseguito il fine di promuovere le riforme strutturali e mitigare gli shock asimmetrici, mediante strumenti di stabilizzazione. Si passerà, poi, alla descrizione dello strumento di convergenza e competitività (*Convergence and Competitiveness Instrument - CCI*), proposto nel 2013, in attuazione delle previsioni dei Quattro Presidenti. Tale strumento avrebbe dovuto agire mediante accordi contrattuali attraverso i quali gli Stati membri si sarebbero impegnati a implementare riforme strutturali chiave, sostenute da incentivi finanziari. Il CCI avrebbe avuto come obiettivo la convergenza, ma in funzione della creazione, entro un termine predefinito, di un bilancio centrale, munito di meccanismi di stabilizzazione macroeconomica comune.

Tale spinta verso una maggiore integrazione fiscale tuttavia perde slancio politico in concomitanza con l'attenuarsi della crisi. Il CCI, infatti, non verrà mai realizzato; e ciò ha rimesso in discussione la riforma complessiva dell'UEM. La nostra analisi, quindi, verterà sulla *Relazione dei Cinque Presidenti*, pubblicata nel giugno 2015. Essa offre una soluzione più realistica e moderata rispetto a quella proposta, al culmine della crisi, dai Quattro Presidenti. Le istituzioni europee, con il nuovo documento, concentrano l'attenzione soprattutto sulla convergenza delle economie dell'eurozona e sulla centralizzazione progressiva delle scelte nazionali di bilancio. L'unione fiscale e la stabilizzazione avrebbero potuto seguire, ma soltanto in secondo eventuale momento, "a coronamento di un processo

*di convergenza e di ulteriore condivisione del processo decisionale sui bilanci nazionali*". La Commissione approfondisce le indicazioni programmatiche tracciate dai Cinque Presidenti, mediante un'intensa attività progettuale, che conduce infine alle due proposte di regolamento adottate il 31 maggio 2018. Tali indicazioni rappresentano tuttora il termine di riferimento per ogni iniziativa di riforma dell'UEM, BICC incluso. La prima proposta, ai nostri fini di maggiore interesse, riguarda il *Programma di sostegno alle riforme*, destinato ad operare nell'ambito del QFP 2021-2027, composto da tre diversi strumenti, tra loro complementari. Il primo e più importante di questi strumenti è quello per la realizzazione delle riforme (*Reform Delivery Tool - RDT*), che appare destinato a venire sostituito dal BICC. Il secondo strumento concerne invece la funzione di stabilizzazione, relativa all'istituzione della "*Funzione europea di stabilizzazione degli investimenti*" (EISF), ossia uno strumento di bilancio con effetti anticiclici, diretto a consentire il mantenimento di un livello minimo di investimenti pubblici. In realtà, frattanto, la funzione di stabilizzazione ha conosciuto un lento declino, in ragione della crescente avversione manifestata dai governi nazionali meno propensi a ogni condivisione dei rischi.

Il Capitolo II guarderà alle dinamiche politiche che si sono sviluppate all'interno degli Stati membri e che hanno avuto grande peso nel processo di riforma, come confermato dalla genesi del BICC. Il capitolo si apre con l'esame dei principali risultati del dialogo francotedesco sulla riforma della zona euro; ma tali risultati sono ben distanti dall'idea di un'unione fiscale e di un bilancio separato della zona euro immaginata da Macron, con il suo progetto per un'Europa sovrana anche in ambito fiscale. I disegni di Macron, infatti, sono rimasti fortemente ridimensionati nel compromesso con le posizioni assai più prudenti mantenute dal partner tedesco. Inoltre, su tale arretramento dei progetti di riforma, ha esercitato grande influenza la strenua resistenza opposta nelle sedi europee dal gruppo di Paesi creatosi attorno all'Olanda, la c.d. Lega anseatica, risolutamente contrario a ogni ipotesi di condivisione del rischio e disposto a tollerare soltanto minime misure di convergenza, funzionali a una circoscritta attività di riduzione del rischio. La collaborazione franco-tedesca, formalizzata con la *Dichiarazione di Meseberg*, del 19 giugno 2018 e il derivante progetto del novembre 2018, prefigura un'ipotesi di integrazione nella quale declina la funzione di stabilizzazione e si accentua invece la ricerca della convergenza, attraverso l'incentivazione delle riforme e degli investimenti degli Stati dell'Eurozona, sotto la guida del Vertice Euro. Nel dicembre 2018, lo stesso Vertice Euro, dà una prima configurazione al BICC, tracciandone i principi fondamentali, sull'impronta del modello franco-tedesco, rispetto sia all'ambito degli Stati beneficiari, sia alla governance, segnata da una chiara prevalenza intergovernativa. L'Eurogruppo, con il *Term Sheet* del giugno 2019 e quello dell'ottobre successivo, detta la specifica disciplina del BICC, mentre i profili di governance sono previsti

nella proposta di regolamento elaborata dalla Commissione nel luglio 2019.

L'assetto del BICC – che tuttora attende di ricevere la dovuta veste legislativa – sarà sottoposto a esame, nel corso del Capitolo III, per metterne in luce i caratteri essenziali, gli effetti e i limiti. Verrà osservato come il BICC presenti obiettivi non ben specificati, così come imprecisati rimangono gli investimenti e le riforme, che ne formano oggetto. Saranno evidenziati i vincoli derivanti dai Trattati e dalle vigenti procedure di bilancio; il quadro di governance, imperniato sugli orientamenti e le raccomandazioni promananti dal semestre europeo; i contraddittori criteri di allocazione delle sovvenzioni; l'eventuale rischio di duplicazione con i fondi strutturali. Sono questi gli elementi che consentiranno di formulare le osservazioni conclusive circa la reale natura, la funzione e l'utilità del BICC.

# CAPITOLO PRIMO

## ALLA RICERCA DI UNO STRUMENTO DI STABILIZZAZIONE PER L'EUROZONA

### *1.1 Introduzione.*

La drammatica crisi dei debiti sovrani del 2010 ha avuto l'effetto di riaprire un dibattito che, soprattutto a livello istituzionale, era rimasto fino ad allora sopito per almeno un decennio, riguardo all'opportunità di introdurre all'interno dell'UEM un qualche strumento di condivisione del rischio di natura fiscale volto alla stabilizzazione dei cicli economici.

I primi contributi su questo tema precedono lo stesso Trattato di Maastricht. Già nel 1970 il rapporto Werner<sup>1</sup> riteneva indispensabile che l'istituzione di una moneta comune fosse accompagnata da un bilancio della Comunità. Nel 1977 un Gruppo di esperti, presieduto da Sir Donald MacDougall, elaborò l'omonimo rapporto, su richiesta dell'allora Commissione delle Comunità Europee. Oggetto del cosiddetto MacDougall Report<sup>2</sup> era il ruolo delle finanze pubbliche nel processo di integrazione europea.

*“There is a close and necessary connection between fiscal and monetary stabilisation policy in any economy, and this would be true also at the Community level. [...] Because of its monetary repercussions, the harmonisation of budgetary policies between member countries, in particular of public sector deficits and borrowing requirements, has an important role to play in assuring a consistent pattern of intra-Community current account balances and capital flows. In this sense a Community fiscal stabilisation policy is a key element in any programme for European monetary integration. At the same time the link between fiscal and monetary stabilisation policy implies that proposals for fiscal anti-cyclical actions at the Community level will become fully effective only to the extent that it will be supported by a Community control over monetary conditions”<sup>3</sup>.*

Il Rapporto medesimo presupponeva che l'integrazione monetaria e quella fiscale avvenissero nel

---

<sup>1</sup> Pierre Werner, Primo ministro del Lussemburgo, era a capo del Comitato incaricato dal Consiglio dei Ministri di redigere un progetto di Unione economica e monetaria, presentato alla Commissione l'8 ottobre 1970.

<sup>2</sup> Commissione delle Comunità Europee, *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, Aprile 1977.

<sup>3</sup> Ivi, p. 57.

contesto di una profonda integrazione politica della Comunità, anche nelle possibili forme di Stato federale. Era così previsto un bilancio europeo di significative proporzioni rispetto al PIL degli Stati membri, in misura crescente via via che il processo di integrazione della Comunità fosse andato consolidandosi<sup>4</sup>. Il bilancio manteneva in ogni caso ragguardevoli dimensioni, anche nell'ipotesi di mancata federalizzazione, perché comunque funzionale al sostegno alle aree più depresse e a politiche economiche per la convergenza fra stati membri.

Il dibattito si riaccende nei primi anni Novanta, con l'approvazione del Trattato di Maastricht e la creazione della moneta unica. Il Trattato, infatti, pur attribuendo al livello europeo la sovranità monetaria non ha previsto, come è noto, una comune capacità di bilancio e ha mantenuto la sovranità fiscale in capo agli Stati membri, le cui politiche in materia sono sottoposte soltanto al potere di coordinamento e di sanzione degli organi europei.

Il rapporto Delors<sup>5</sup>, le cui linee generali sono alla base del Trattato di Maastricht, conteneva infatti solo vaghe previsioni circa una funzione di stabilizzazione centralizzata. Per di più, per Delors non fu semplice convincere Kohl e Mitterand ad accettare le dimensioni, per quanto esigue, del bilancio dell'UE (1% circa del PIL dell'Unione a non ricevere alcuna realizzazione pratica)<sup>6</sup>; e, dunque, queste previsioni non si tradussero in risultati rilevanti.

Le ragioni della repulsione tedesca e francese verso un bilancio accentrato non sono riconducibili unicamente alla sfera politica. Indubbiamente non sarebbe stato facile rinunciare contemporaneamente alla sovranità monetaria e a parte di quella fiscale, ancora di più se si considera il pericolo di azzardo morale<sup>7</sup> che solitamente accompagna ogni forma di condivisione del rischio. Vi è da aggiungere, però, che anche la dottrina economica imperante in quegli anni ha fortemente influenzato la struttura di Maastricht. Il paradigma a cui si fa riferimento, il *nuovo consenso* incentrato sulla cosiddetta Grande Moderazione, prende le mosse dagli shock negativi dell'offerta aggregata degli anni '70 e dalla conseguente crisi delle politiche keynesiane (di sostegno alla domanda). Da un lato, il nuovo consenso prevede, una riduzione del ruolo di stabilizzazione da parte dello stato, le cui politiche macroeconomiche dovrebbero limitarsi a politiche monetarie di controllo di breve termine dei tassi di

---

<sup>4</sup> Il bilancio dall'iniziale quota del 2-2,5% del PIL, già nella fase prefederale, avrebbe dovuto incrementarsi al 5-7%, nel momento della transizione, per giungere finalmente al 20-25%, quando la Comunità fosse divenuta una federazione.

<sup>5</sup> *Rapporto sull'unione economica e monetaria nella Comunità europea*, steso dal Comitato per lo studio dell'unione economica e monetaria delle Comunità europee a cui si deve la l'elaborazione del progetto per la realizzazione dell'Unione economica e monetaria, consegnato ai ministri dell'economia e delle finanze al Consiglio europeo di Madrid del 28-29.6.1989.

<sup>6</sup> Bastasin C., *Saving Europe*, 2015, Brookings, p. 82.

<sup>7</sup> Per azzardo morale si intende quella situazione in un cui un soggetto assume comportamenti poco responsabili, quando è consapevole che eventuali conseguenze economiche negative non ricadranno su di esso. Nel contesto sopra considerato, alcuni SM temevano che un bilancio condiviso potesse incentivare politiche economiche spregiudicate da parte di certi paesi.

interesse e di inflazione; dall'altro lato, esso predilige aggiustamenti dal lato dell'offerta (riforme strutturali in senso lato) e l'apertura agli scambi e ai movimenti di capitali globali<sup>8</sup>.

Il contesto derivante da Maastricht, in definitiva, vede l'Unione priva del potere di tassazione e non legittimata a contrarre debito, con un piccolo bilancio, pari oggi a circa l'1% del PIL europeo, finanziato da contributi degli Stati membri. A differenza delle altre unioni monetarie, l'UEM conosce così una politica monetaria centralizzata ma una politica di bilancio decentralizzata, rimasta in attribuzione ai singoli Stati membri e vincolata, almeno all'inizio, solo da flebili legami. Questi ultimi si configurano come patti (quello di Stabilità e Crescita) di scarsa efficacia pratica e come forme di coordinamento delle politiche economiche prive di strumenti vincolanti<sup>9</sup>. Da qui la assoluta singolarità dell'euro, moneta non solo senza uno Stato, ma anche senza un bilancio e una politica fiscale comuni ai paesi che l'adottano; sicché l'UEM nasce priva di uno strumento che possa compensare sistematicamente gli squilibri macroeconomici all'interno dell'area.

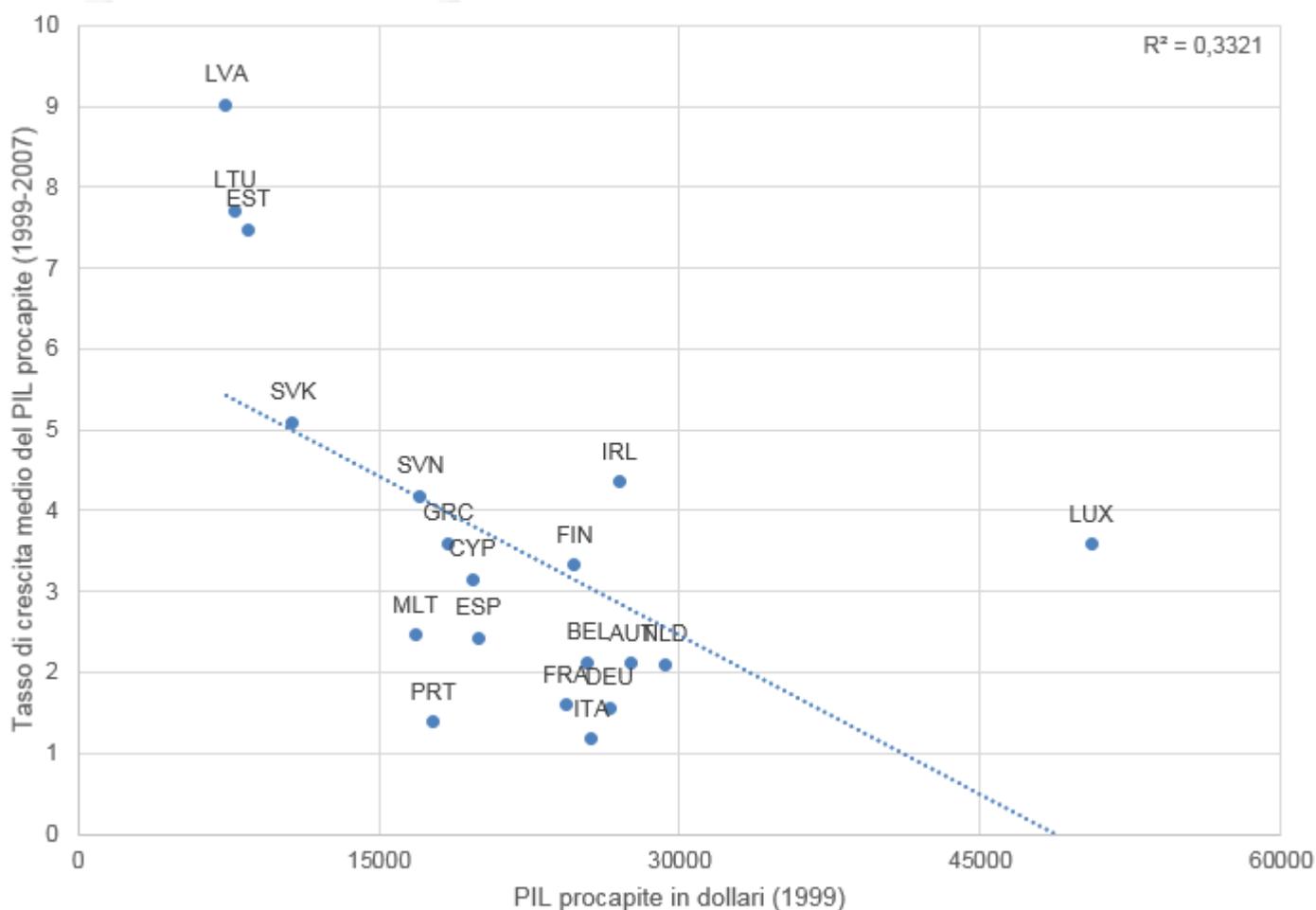
Con la nascita dell'euro, d'altronde, la questione della capacità di bilancio dell'Unione passa in secondo piano, probabilmente perché si verifica una convergenza anche in assenza di qualsivoglia meccanismo fiscale centralizzato. Sono gli anni del *catching up*, come mostra il grafico 1.1, che evidenzia una correlazione inversa tra crescita media negli anni che vanno dall'introduzione dell'euro allo scoppio della crisi finanziaria e il livello del PIL pro-capite nel 1999. La quasi totalità dei paesi periferici cresce con ritmi più sostenuti rispetto ai paesi *core*. Da questi ultimi paesi provengono ingenti flussi di capitale e di investimenti attirati dai più alti tassi di interesse di Spagna, Grecia, Portogallo, Irlanda.

---

<sup>8</sup> Fitoussi J.-P. e Saraceno F., *European economic governance: the Berlin–Washington Consensus*, 2013, in Cambridge Journal of Economics 2013, 37.

<sup>9</sup> Un quadro di sintesi dei vincoli alle politiche di bilancio, prima e dopo la crisi finanziaria, è delineato dal *Blueprint* redatto dalla Commissione nel 2012, appresso esaminato al § 1.2. Di seguito verranno comunque accennate le componenti principali.

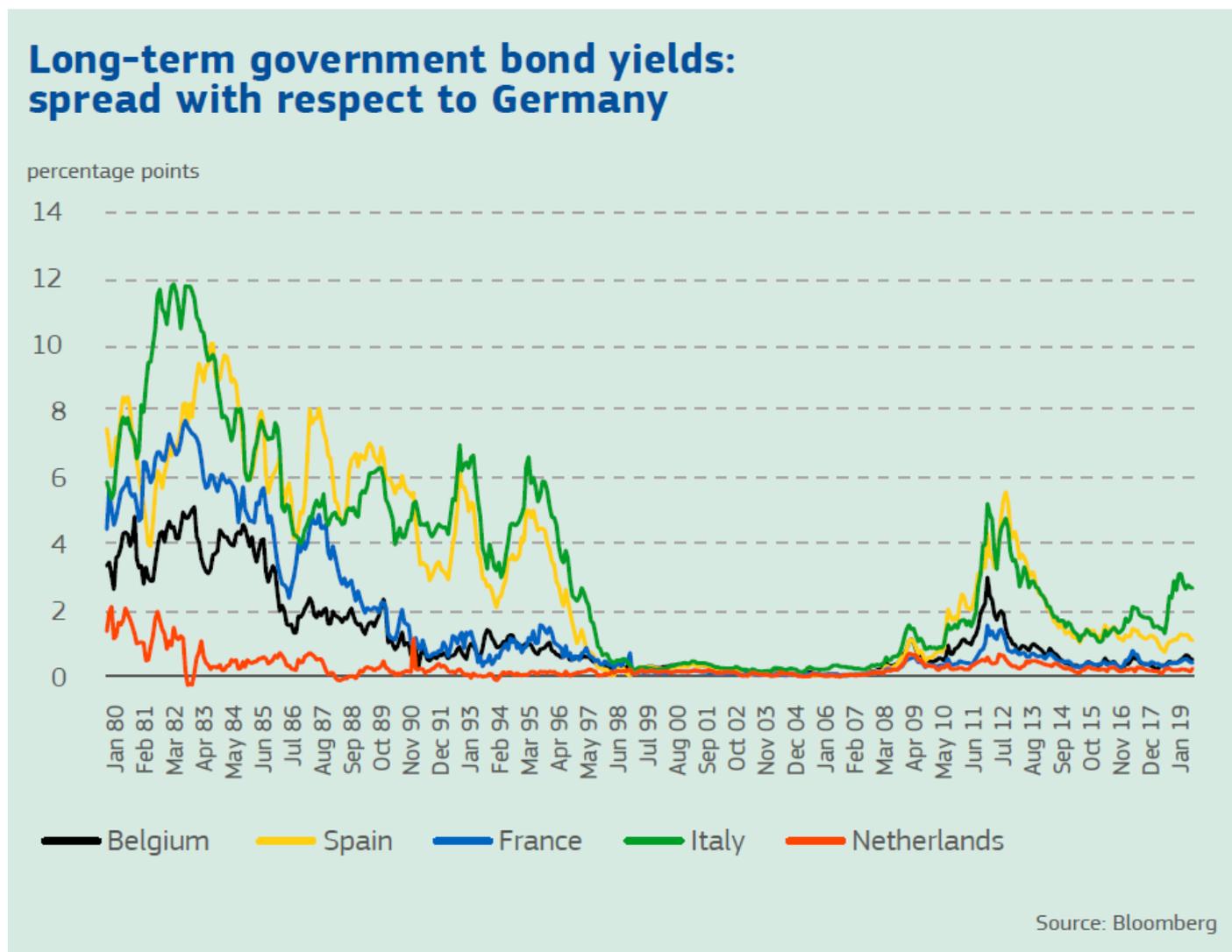
**Grafico 1.1 – Una misura della convergenza tra 1999 e 2007**



Fonti: elaborazione di dati di OECD e World Bank.

Le promesse rappresentate dell'EMU sembrano diventare realtà, fino al 2008. Poi, l'avvento anche nella UE della Grande Recessione inverte i flussi di capitale e di investimento cosicché il fenomeno del *catching up* si interrompe. Probabilmente l'allocazione sub-ottimale di questi flussi (specialmente in paesi quali Spagna, Irlanda e Grecia) e i crescenti squilibri delle partite correnti, che avrebbero dovuto sortire più di qualche preoccupazione già prima della crisi internazionale, hanno avuto un ruolo importante in questo arresto. Sta di fatto che, a giudicare dall'andamento dello spread sui titoli di stato (Grafico 1.2), i mercati hanno dapprima sottovalutato queste criticità. Saranno poi l'inevitabile pressione per un rapido aggiustamento degli squilibri e le fragilità macroeconomiche dei paesi periferici a trasformare la Grande recessione nella cosiddetta Crisi dell'Eurozona.

**Grafico 1.2 – Andamento del differenziale dei tassi di interesse fra titoli di stato e Bund tedesco (1980-2019)**



Fonte: Commissione Europea / Bloomberg (2019)

Il capitolo è dedicato a esaminare i recenti e parziali progressi europei per la costruzione di strumenti di convergenza fra stati membri. Tuttavia, per apprezzare criticamente tali progressi, risulta opportuno inserirli nel quadro della governance economica europea durante e dopo la crisi internazionale. Pertanto, nel par. 1.2 si esaminerà l'evoluzione delle regole fiscali dal 1992 al 2013; il par. 1.3 sarà dedicato all'analisi della c.d. *Relazione dei Quattro presidenti* e ai relativi documenti di follow-up; nel par. 1.4 l'attenzione sarà volta alla proposta per uno Strumento di convergenza e competitività e sui possibili motivi del suo naufragio; il par. 5 riguarderà gli sviluppi legati all'insediamento della Commissione Juncker e alla Relazione dei cinque presidenti; con il par. 1.6, infine, si arriverà alla Roadmap del 2017, basata sul documento dei cinque presidenti, e a due delle proposte che ne scaturiranno.

## ***1.2 Un sintetico quadro della governance economica europea dal PSC al Two-Pack.***

Prima di addentrarsi nell'analisi dei documenti che porteranno, nel tempo, allo Strumento di convergenza e competitività è doveroso descrivere, seppure per sommi capi, lo stato della governance europea negli anni precedenti e contemporanei alla crisi.

La base delle regole fiscali è offerta dal Patto di stabilità e crescita (PSC) del 1997: viene confermata la parte fiscale dei c.d. criteri di Maastricht (rapporto debito pubblico/PIL < 60%; rapporto deficit/PIL < 3%) e si introducono il c.d. braccio preventivo (basato principalmente sulla presa in esame da parte della Commissione dei programmi di stabilità o di convergenza inviati dagli stati membri) e quello correttivo (che regola la procedura di deficit eccessivo). Nel 2005 il PSC viene riformato e i semplici, quanto rigidi, criteri di Maastricht iniziano ad evolversi. Principale novità è l'introduzione di un obiettivo di bilancio di medio termine (specifico per ogni paese e aggiornato dalla Commissione di norma ogni tre anni) che limiti al 1% il rapporto deficit strutturale e PIL per i Paesi appartenenti all'Eurozona e quelli appartenenti all'ERM 2<sup>10</sup>. Il deficit strutturale (ossia un saldo strutturale negativo) misura il rapporto tra disavanzo pubblico e PIL, al netto degli effetti del ciclo economico e delle misure una tantum. Per derivare il saldo strutturale occorre prima ottenere il c.d. *output gap*, ossia la differenza tra PIL effettivo e PIL potenziale. Quest'ultima stima non è direttamente osservabile, ma è il prodotto di complesse previsioni fortemente dipendenti dalle ipotesi che stanno alla base della metodologia adottata. Se da un lato, dunque, il deficit strutturale ha il pregio di tener conto dell'andamento economico di un certo SM, dall'altro lato tale nozione è stata accompagnata da controversie di carattere metodologico<sup>11</sup>, anche a causa delle rilevanti implicazioni sul piano politico. Sempre con la riforma del 2005, infine, viene introdotta una clausola per le riforme strutturali che permette agli SM che implementano riforme strutturali di dilazionare gli aggiustamenti previsti dal braccio preventivo al fine di ammortizzare gli eventuali costi economici e fiscali della riforma.

L'esordio della crisi dei debiti sovrani ha coagulato la volontà politica per un ulteriore approfondimento del coordinamento economico e fiscale. Nel 2010 viene dunque istituito il semestre europeo,

---

<sup>10</sup> *Exchange Rate Mechanism II*, in italiano Accordi europei di cambio. Attualmente gli unici paesi non-euro aderenti all'ERM II sono Danimarca e Bulgaria.

<sup>11</sup> Fra le svariate critiche, Cottarelli C., Giammusso F. e Porello C., *Politica di bilancio ostaggio della stima del Pil potenziale*, LaVoce.info, 4 novembre 2014 (reperibile online a <https://www.lavoce.info/archives/31060/relazioni-pericolose-stima-potenziale-politica-bilancio/>); Costantini O., "The cyclically Adjusted Balance: History and Exegesis of a Fateful estimate", 2015, Working paper Series, INET; Radice H., *Enforcing Austerity in Europe: The Structural Deficit as a Policy Target*, *Journal of Contemporary European Studies*, 22:3, pp. 318-328.

entrato in azione già nel 2011. Si tratta di un ciclo di coordinamento delle politiche fiscali e di miglioramento delle politiche strutturali degli Stati membri, che vede coinvolti governi nazionali, Commissione, Consiglio e Consiglio europeo. Nell'ambito del semestre europeo (nella sua versione originaria) il Consiglio europeo delinea le linee politiche da adottare; su quella base, gli Stati membri aggiornano o – se necessario - adeguano i propri piani di stabilità e di riforme strutturali; Consiglio e Consiglio europeo valutano i programmi nazionali.

Nel 2011 viene, poi, approvato il c.d. *Six-Pack*, pacchetto composto da cinque regolamenti e una direttiva, volto a rafforzare le regole relative sia al braccio preventivo (si pensi all'introduzione del vincolo della crescita della spesa pubblica o all'obbligo di graduale diminuzione della parte di debito che eccede il 60% del rapporto debito/PIL), che a quello correttivo. Alla procedura per deficit eccessivo viene affiancata quella per gli squilibri macroeconomici eccessivi (di partite correnti e bilancia commerciale in primis).

Nel marzo 2012 25 degli allora 27 membri dell'UE sottoscrivono il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance, entrato poi in vigore. Il terzo capitolo del trattato, noto come *Fiscal Compact*, contiene una serie di clausole che gli stati parti dovranno inserire nella costituzione (o al livello legale più elevato possibile). Queste clausole riprendono – e talora irrigidiscono - alcune regole fiscali introdotte con il Six-Pack. Contenuti principali del Fiscal Compact sono il principio del pareggio di bilancio, l'attivazione automatica di meccanismi di correzione in caso di “deviazioni significative dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo”, l'obbligo di coordinare con le istituzioni europee i piani di emissione del debito, l'obbligo in capo ai paesi con un rapporto debito/PIL superiore al 60% di ridurre la parte eccedente di un ventesimo all'anno (regola già contenuta nel Six-Pack).

Ultimo componente della riformata governance economica europea è il Two-Pack, coppia di regolamenti approvati nel maggio 2013. A differenza di Six-Pack e Fiscal Compact, il Two-Pack si concentra sul coordinamento delle politiche macroeconomiche, più che sull'introduzione di (nuove) regole fiscali. Esso introduce comunque due novità fiscali per i paesi della zona euro, nel senso che viene rafforzato quel ciclo di sorveglianza e coordinamento rappresentato dal semestre europeo: i paesi euro hanno l'obbligo di presentare alla Commissione, per un controllo *ex ante*, prima la bozza e poi la versione finale della legge di bilancio entro termini prestabiliti. Inoltre, saranno sottoposti a forme di sorveglianza rafforzata i paesi che a) versano in gravi difficoltà relative alla stabilità finanziaria; b) ricevono o escono da programmi di aiuto; c) rientrano nell'ambito della procedura di deficit eccessivo.

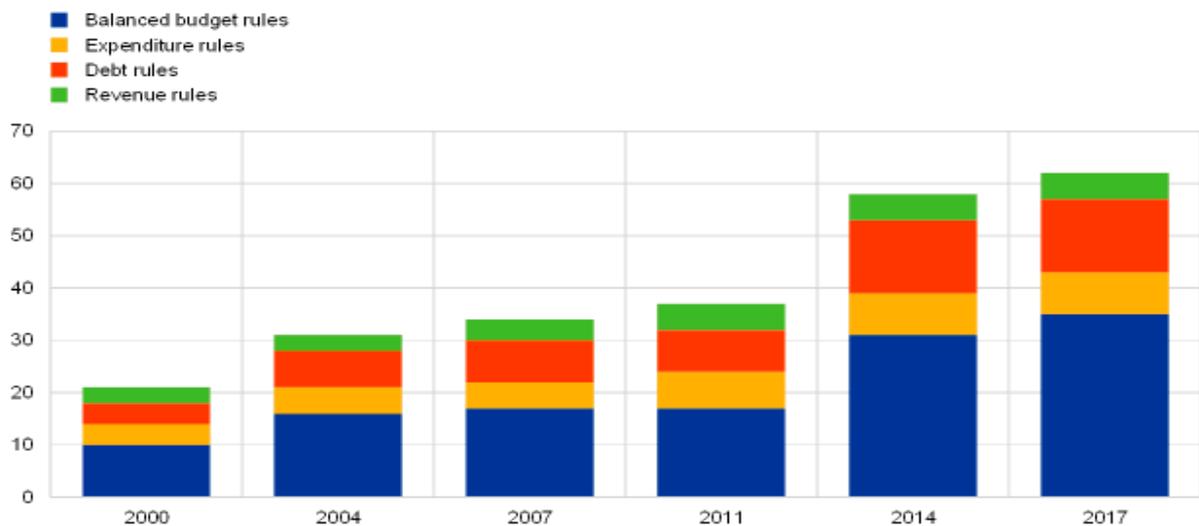
Con l'evoluzione della governance europea sinora delineata si riducono drasticamente i margini di manovra per le politiche fiscali nazionali, vincolate al rispetto di regole fiscali via via più numerose

(vedi Grafico 1.3), complesse e stringenti. Inoltre, nonostante l'introduzione di parametri aggiustati per il ciclo economico, le regole fiscali europee hanno mostrato un certo grado di prociclicità, come è possibile apprezzare nel Grafico 1.4.

### Grafico 1.3 – Numero di regole fiscali nazionali nell'Eurozona

#### National fiscal rules in the euro area

(number of rules)

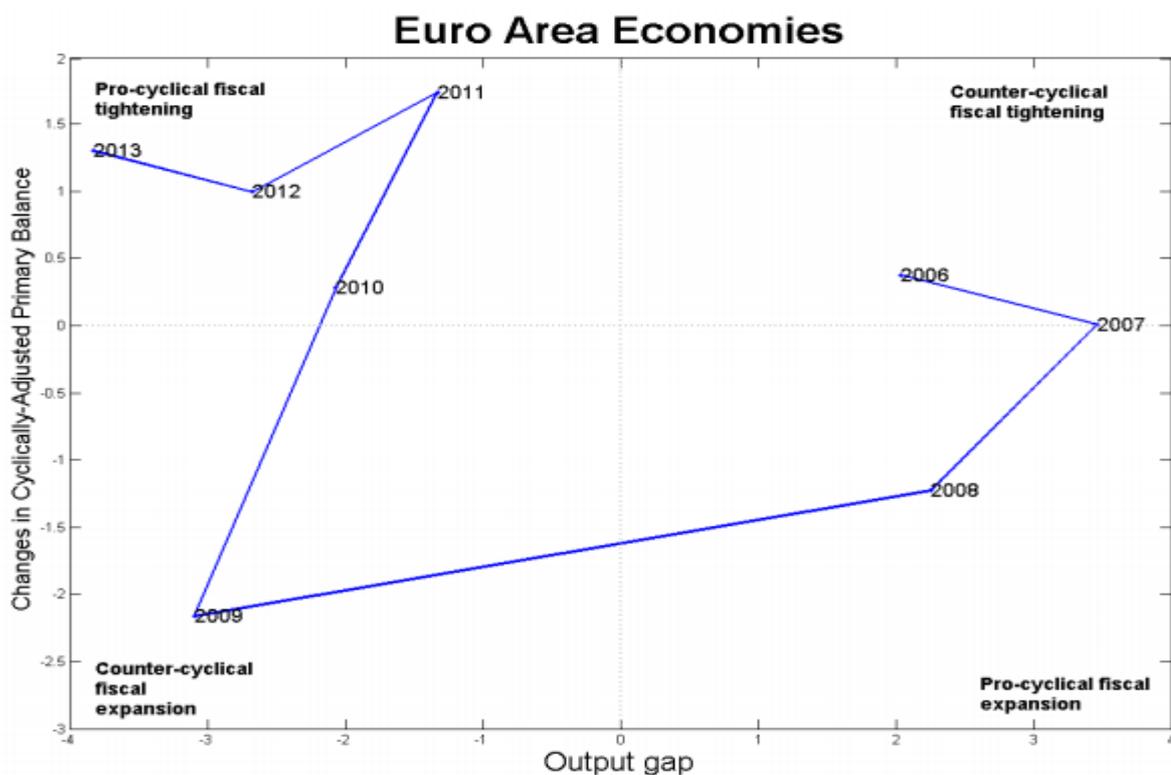


Sources: European Commission and ECB calculations.

Notes: The chart is based on the latest available update (2017) of the European Commission's fiscal governance database. It includes all national fiscal rules, including those that restrict only part of the general government sector, such as the regional or municipal level.

Fonte: ECB Economic Bulletin, Issue 3/2019. Elaborazione di dati della Commissione europea e della BCE

**Grafico 1.4 – Prociclicità delle politiche nei paesi dell'Eurozona durante e dopo la crisi finanziaria**



Fonte: Alesina e altri (2015)<sup>12</sup>

Sarebbe riduttivo e fuorviante, però, liquidare i vincoli fiscali europei come pilastri di una cieca austerità fine a se stessa, soprattutto se si considera che le evoluzioni principali si sono realizzate nel bel mezzo della crisi. L'indurimento delle regole fiscali trova almeno due tipi di giustificazione. Si potrebbe, infatti, ritenere che Six-Pack, Two-Pack e Fiscal Compact siano stati la necessaria risposta istituzionale alle incertezze e ai timori dei mercati finanziari circa la solidità fiscale di alcuni paesi della zona euro. L'altra giustificazione, ai nostri fini rilevante, attiene al rapporto tra riduzione e condivisione del rischio. Le regole sopra descritte si configurano come forme di riduzione del rischio e sono state spesso intese – da attori istituzionali e non, in forme più o meno implicite – come prope-  
deutiche a misure di condivisione del rischio. Lo stesso Parlamento europeo, ad esempio, in una nota<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Alesina A. e altri, *Austerity in 2009-2013*, 2015, CEPR, CESifo, Sciences Po.

<sup>13</sup> Parlamento Europeo, Direzione generale per le politiche interne, *ECB's Outright Monetary Transactions*, IP/A/ECON/NT/2012-05.

dell'ottobre 2012 relativa alle Outright Monetary Transactions<sup>14</sup> (OMT) della Banca Centrale Europea (BCE), individua nel Fiscal Compact il rimedio ai possibili rischi di azzardo morale legati a questo strumento di politica monetaria non convenzionale. Anche la Relazione dei cinque presidenti<sup>15</sup>, d'altronde, intende l'istituzione di una eventuale funzione di stabilizzazione come “*coronamento di un processo che presuppone un considerevole grado di convergenza economica, l'integrazione finanziaria e un ulteriore coordinamento e condivisione del processo decisionale sui bilanci nazionali, con corrispondente rafforzamento del controllo democratico*”.

Sembra ragionevole anche a chi scrive che la condivisione del rischio debba andare *di pari passo* alla riduzione del rischio. È altrettanto ragionevole, però, che la *risk reduction* non è l'unico strumento per neutralizzare l'azzardo morale: è possibile, come suggeriscono Bénassy-Quéré et al. (2018)<sup>16</sup>, congegnare dei meccanismi di risk sharing in modo che gli attori partecipanti abbiano “*skin in the game*”, vale a dire che una prima parte dei costi legati alla realizzazione del rischio condiviso ricada direttamente sull'attore responsabile. Inoltre, come vedremo nelle pagine che seguono, ai diversi vincoli fiscali approvati durante la crisi non hanno fatto seguito le forme di solidarietà invocate a più voci da Paesi e istituzioni europee<sup>17</sup> nel corso di quegli anni.

---

<sup>14</sup> L'OMT è un programma di acquisto (potenzialmente illimitato) di titoli di stato a breve e medio termine direttamente dai mercati secondari. Lo scopo dichiarato di questo strumento della BCE, lanciato nel settembre 2012, è quello di allentare la pressione dei mercati finanziari sugli SM in difficoltà. Gli SM che ne fanno richiesta possono fruire del programma a patto che rispettino una clausola di condizionalità, ossia a patto di essere inseriti in un piano di finanziamento di EFSF/ESM. Ad oggi, l'OMT non è mai stato utilizzato; ciononostante il semplice “effetto annuncio” è bastato a ridurre sensibilmente il livello degli spread dei paesi periferici.

<sup>15</sup> Analizzata più in dettaglio nel par. 1.5.

<sup>16</sup> Bénassy-Quéré A. et al., *Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform*, 2018, CEPR Policy Insight no. 91.

<sup>17</sup> Non è questa la sede per un'analisi approfondita, ma nell'ambito della stessa Unione bancaria le componenti ad oggi incomplete sono proprio quelle che richiedono una qualche forma di condivisione del rischio.

### ***1.3 Supporto alle riforme e stabilizzazione nel quadro della Relazione dei Quattro Presidenti***

Prime testimonianze di questa rinnovata ricerca di strumenti fiscali centralizzati sono la cosiddetta Relazione dei Quattro Presidenti e gli atti che ne hanno fatto seguito.

All'acme della crisi, il 26 giugno del 2012 il presidente del Consiglio Europeo Herman Van Rompuy presenta una relazione elaborata in collaborazione con i presidenti di Commissione (Jean-Claude Juncker), Eurogruppo (José Manuel Barroso) e Banca Centrale Europea (Mario Draghi). Il documento, intitolato “*Verso un'autentica Unione economica e monetaria*”<sup>18</sup> e articolato in tre parti<sup>19</sup>, individua Quattro “elementi costitutivi essenziali” per il buon funzionamento dell'UEM, vale a dire:

1. un quadro finanziario integrato;
2. un quadro di bilancio integrato;
3. un quadro integrato di politica economica;
4. legittimità e responsabilità democratica del processo decisionale.

La Relazione rappresenta a pieno diritto una pietra miliare nell'evoluzione della *governance* economica dell'UE. Nelle (poche) pagine del documento è possibile rinvenire la struttura a tre pilastri della nascente (e ad oggi incompleta) unione bancaria, nonché coraggiose proposte riguardanti il secondo elemento costitutivo, centrale ai fini della nostra trattazione.

Le misure più qualificanti prefigurate dal documento sono proprio quelle riguardanti il bilancio, oltre che quelle finanziarie<sup>20</sup>. È, infatti, affermato a chiare lettere che la ragione principale della crisi finanziaria e del debito sta nell'interdipendenza delle economie nazionali della zona euro e nella carenza di organi e di adeguati strumenti comuni di bilancio all'altezza di tale profonda connessione. Si conclude in coerenza che: “*Il corretto funzionamento dell'UEM richiede [...] un'evoluzione qualitativa verso un'unione di bilancio*”<sup>21</sup> da attuarsi anche a costo di modifiche dei Trattati.

Talune misure sono da adottare nel breve periodo, altre a medio termine. Le prime appartengono alla categoria della riduzione del rischio. Proposte più radicali di condivisione del rischio vengono prospettate per il medio termine: una graduale emissione di debito comune ai paesi della zona Euro, altre forme di solidarietà fiscale non meglio specificate e, come obiettivo finale, un'unione di bilancio a

---

<sup>18</sup> Herman Van Rompuy, *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, Giugno 2012; qui verrà presa in considerazione la traduzione in italiano pubblicata dalla Commissione.

<sup>19</sup> (Consolidamento dell'Unione Economica e Monetaria; Elementi costitutivi essenziali; Prossime tappe)

<sup>20</sup> Dal punto di vista delle politiche strettamente finanziarie il documento persegue il fine di spezzare il nesso tra banche e Stati, il cosiddetto *doom loop*, mediante l'avvio dell'Unione Bancaria, così da “*garantire la stabilità finanziaria soprattutto nella zona euro e ridurre al minimo il costo dei fallimenti delle banche per i cittadini europei*”. Il mezzo suggerito è rappresentato da un quadro finanziario integrato, imperniato su due elementi centrali: un sistema unico europeo di vigilanza bancaria e un quadro comune di garanzia dei depositi e di risoluzione delle crisi bancarie (v. pp. 3-4 del documento).

<sup>21</sup> *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, p. 5.

pieno titolo, dotata di un ufficio del tesoro e di un bilancio centrale appropriato Più in particolare, nel breve periodo – secondo quella logica del “*risk reduction first*” precedentemente discussa – dovrebbe essere assicurata l’implementazione delle regole fiscali contenute nel Fiscal Compact (esplicitamente richiamato nel documento) e del Two-Pack: limiti alla spesa pubblica, coordinamento con le istituzioni europee per l’emissione di debito pubblico, controllo *ex ante* delle leggi di bilancio, tenendo comunque in considerazione la necessità di salvaguardare l’equità sociale.

Nel medio termine, una volta rafforzata la governance fiscale, è presa in considerazione la possibilità di emissione di debito comune<sup>22</sup>, nella misura in cui l’integrazione di bilancio progredisca e rimanga scongiurato il rischio di azzardo morale. L’esito della immaginata unione di bilancio è rappresentato appunto, in termini organizzativi, dall’istituzione di un “*organismo di bilancio della zona euro*” e di un ministro del Tesoro europeo; in termini funzionali, invece, da un “*bilancio centrale*”, del quale rimangono tuttavia indefiniti “*il ruolo e le funzioni appropriate*”.

Quale momento complementare all’integrazione finanziaria e di bilancio, è progettato il coordinamento delle politiche economiche perché i paesi della zona euro possano affrontare in modo organico gli squilibri, fronteggiare gli shock e competere efficacemente nel contesto dell’economia globalizzata. Il quadro integrato delle politiche comuni appare tendenzialmente circoscritto ad aspetti caratterizzati da rigidità, quali il mercato del lavoro e l’imposizione di tributi.

Il disegno di unificazione predisposto dal rapporto avrebbe dovuto ricevere attuazione e trovare maggiore concretezza mediante la “*tabella di marcia specifica e circoscritta nel tempo*”, da sottoporsi al Consiglio europeo del successivo dicembre 2012.

L’ambizioso, quanto indefinito, progetto sinora descritto si scontrò in meno di 24 ore con seri ostacoli politici. Il 27 giugno durante un incontro con i parlamentari del Partito Liberale Democratico la cancelliera Merkel affermava che non vi sarebbe mai stata una piena condivisione del debito “*solange ich lebe*” (“finché sarò viva”)<sup>23</sup>.

In risposta a reazioni così ostili e preclusive, la progettata forma di *debt sharing* viene accantonata, ma, in compenso, si punta piuttosto a dare forma concreta alla *fiscal capacity*. Una prima definizione della capacità di bilancio viene così delineata con la *Relazione intermedia* del 12 ottobre 2012, ad

---

<sup>22</sup> Il processo verso l’emissione di debito comune è visto come graduale, “facendo sì che la condivisione delle decisioni sui bilanci sia accompagnata da passi commisurati verso la condivisione dei rischi”. La definizione delle modalità di emissione rimane prudente e piuttosto generica: si fa riferimento, in via puramente indicativa, a una parziale emissione di debito comune, nelle forme della “condivisione di taluni strumenti di finanziamento a breve termine su base limitata e con riserva, oppure il rinnovo graduale in un fondo di rimborso del debito. [s]i potrebbero prevedere inoltre varie forme di solidarietà di bilancio” (*Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, p. 6).

<sup>23</sup> Bastasin C., *Saving Europe*, 2015, Brookings, p. 381.

opera dello stesso Presidente Van Rompuy<sup>24</sup>, prefigurandone la funzione di “*facilitare gli aggiustamenti agli shock specifici* di ogni paese” con un certo grado di assorbimento a livello centrale in chiave anticiclica, posto che questi shock ricadono soprattutto sui bilanci nazionali. Sarebbe questa una forma di solidarietà di bilancio volta a migliorare la resilienza economica dell’UE.; in negativo, tuttavia, rimane escluso che simile condivisione dei rischi di bilancio possa condurre a trasferimenti permanenti da paese a paese o a disincentivare l’opera di attenuazione delle debolezze strutturali dei singoli sistemi economici nazionali. Per converso si profila l’altra possibile finalità della progettata capacità di bilancio, ossia quella di agevolare le riforme strutturali che migliorino la competitività e la crescita, anche tramite l’erogazione di prestiti, ma senza attenuazione della disciplina di bilancio. Sempre in tema di sostegno alle riforme è importante notare che la Relazione intermedia lancia anche “*l’idea*” di un istituto, destinato ad assumere in futuro – come vedremo – nuovi e articolati sviluppi, ossia quello degli “*accordi contrattuali*”, e più precisamente degli “*individual arrangements of a contractual nature*”, ossia quelle intese individuali di natura contrattuale che gli Stati membri della zona euro potrebbero concludere con le istituzioni dell’UE ai fini dell’introduzione e attuazione delle riforme, intese a promuovere la crescita e l’occupazione in possibile correlazione con il quadro europeo di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio nazionali<sup>25</sup>. Tali intese potrebbero essere sostenute mediante incentivi finanziari limitati, temporanei, flessibili e mirati. È da sottolineare, tuttavia, che in questa fase, questi embrionali “*accordi contrattuali*” non sono ancora messi in correlazione con l’idea della capacità di bilancio<sup>26</sup>. In questa visione, dunque, la funzione di stabilizzazione va di pari passo con quella di sostegno alle riforme: la capacità di bilancio sarebbe in grado di intervenire, all’occorrenza, sia sul lato della domanda che su quello dell’offerta. Rimane sullo sfondo, con incerti contorni, la creazione di una tesoreria con responsabilità di bilancio da definire. Infine, si collega all’approvazione della funzione di controllo *ex ante* dei bilanci nazionali (il già citato Two-Pack) l’eventuale futura emissione di debito comune.

Anche in questo caso le ambizioni del Presidente Rompuy devono fare i conti con la risposta politica, arrivata a meno di una settimana di distanza, in occasione del Consiglio Europeo del 18-19 ottobre.

---

<sup>24</sup> Reperibile in versione italiana in [consilium.europa.eu](http://consilium.europa.eu); in essa (p. 4) è affermato infatti che “Nel lungo periodo occorrerà vagliare l’ipotesi di spingersi oltre le attuali misure per rafforzare la governance economica sviluppando progressivamente una capacità di bilancio dell’UEM”. Sul carattere innovativo della relazione dell’ottobre 2012, v. Fabbrini- Ventoruzzo, *Research Handbook on EU Economic Law*, p. 114, 2019, Elgar UK-USA.

<sup>25</sup> “Tali intese potrebbero essere legate alle riforme individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese del Consiglio, e potrebbero basarsi su procedure dell’UE quali i piani d’azione correttivi nel quadro della procedura per gli squilibri eccessivi o i programmi di partenariato economico”, *ibidem*, p. 7

<sup>26</sup> In questo senso anche *Legal options for an additional EMU fiscal capacity*, 2013, documento con cui il Parlamento europeo esamina le possibili scelte per istituire una capacità di bilancio, tra cui appunto i “*contractual arrangements*”, in: Parlamento europeo, Direzione generale per le politiche interne, *Legal options for an additional EMU fiscal capacity*, Gennaio 2013, in [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/474397/IPOL-AFCO\\_NT\(2013\)474397\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/474397/IPOL-AFCO_NT(2013)474397_EN.pdf).

Vale la pena notare come i leader dell'UE abbiano concentrato la loro attenzione principalmente sul varo del primo pilastro dell'Unione Bancaria (il Meccanismo di vigilanza unico) e dei due regolamenti che andranno a dare sostanza al Two-Pack. Di converso, l'emissione comune di debito non viene neanche menzionata e "ulteriori meccanismi per la zona euro, compresa un'adeguata capacità di bilancio", verranno semplicemente "vagliati" e certamente non riguarderanno il quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020. Infine, eloquente novità rispetto agli atti sinora analizzati, nelle conclusioni del Consiglio Europeo del 18-19 ottobre 2012, la parola "solidarietà" non viene nominata neanche una volta.

La Commissione, di fronte a simili tentativi di ricercare soprattutto l'unione bancaria, liquidando di fatto le misure relative all'unione fiscale e politica, reagisce proponendo una diversa *roadmap*. Essa pone come esplicito obiettivo l'unione politica, da perseguire anche attraverso la condivisione di quote di sovranità in ambito fiscale, da attuarsi in un arco di tempo ragionevolmente vicino; da qui la scelta di programmare una funzione di stabilizzazione, idonea a sostenere gli Stati membri esposti a shock asimmetrici, basata su di un vero e proprio bilancio separato della zona euro.

L'integrazione fiscale preconizzata dai Quattro presidenti diviene così oggetto della pianificazione elaborata dal c.d. *blueprint*, presentato dalla Commissione, tramite la Comunicazione 28 novembre 2012<sup>27</sup>, recante le misure e le azioni necessarie a breve, medio e lungo termine, per giungere a un'autentica unione monetaria.

A breve termine (nell'arco cioè di 6-18 mesi) – a Trattati invariati e mediante il solo diritto derivato – è indicata, quale fase iniziale per la costituzione di una capacità fiscale rafforzata, "la creazione nel bilancio dell'Unione di uno strumento finanziario per sostenere il riequilibrio, l'aggiustamento e, di conseguenza, la crescita delle economie dell'UEM"<sup>28</sup>, che, unito al coordinamento delle politiche fiscali ed economiche, costituisce lo "strumento di convergenza e di competitività" (CCI) idoneo a fornire sostegno finanziario per le riforme strutturali negli Stati membri.

A medio termine (18 mesi - 5 anni), previa modifica dei Trattati, è previsto il rafforzato coordinamento di bilancio, esteso alle politiche in materia di fiscalità e di occupazione; una vera capacità fiscale autonoma dell'UEM per sostenere l'attuazione delle scelte politiche derivanti dal maggiore coordinamento; la creazione di un fondo di rimborso (*redemption fund*) per ridurre i debiti pubblici eccedenti la quota consentita dal Patto di stabilità e crescita; l'emissione comune da parte degli Stati della zona euro di titoli di debito pubblico a breve termine.

---

<sup>27</sup> Commissione Europea, *A blueprint for a Deep and Genuine EMU: Launching a European Debate*, 28 novembre 2012, COM(2012) 777final.

<sup>28</sup> *A blueprint for a Deep and Genuine EMU: Launching a European Debate*, pp. 12-13.

A più lungo termine (oltre 5 anni), è fissato il traguardo dell'istituzione di un vero e proprio bilancio autonomo della zona euro che, perseguendo obiettivi di stabilizzazione, assicuri all'UEM la capacità fiscale per sostenere gli Stati membri colpiti da shock. La completa integrazione consentirebbe a questo punto l'emissione comune di debito pubblico e, infine, all'esterno, la rappresentanza economica unica della zona euro.

Il piano, dunque, vede nel CCI il momento d'avvio di quel processo di integrazione che culminerà con la piena capacità fiscale funzionale alla stabilizzazione. La tabella di marcia vera e propria viene elaborata dal Presidente del Consiglio Europeo il 5 dicembre 2012<sup>29</sup>, tenendo conto del contributo della Commissione, in "stretta collaborazione" con gli altri tre Presidenti firmatari del Rapporto. Questa *roadmap* individua le azioni necessarie per assicurare la resilienza dell'UEM attraverso un processo in tre fasi, l'ultima delle quali, riguardante il periodo successivo al 2014, tocca in modo specifico il quadro di bilancio. Nella seconda fase (2013-14) è prevista la promozione delle riforme strutturali, attraverso un sostegno finanziario temporaneo, mirato e flessibile, subordinato a intese di carattere contrattuale con le istituzioni dell'UE, obbligatorie per gli Stati della zona euro. La terza fase, infatti, è diretta a "[m]igliorare la resilienza dell'UEM attraverso la creazione di una [...] capacità di bilancio ben definita e limitata per migliorare l'assorbimento di shock economici rilevanti che colpiscono specificamente un paese attraverso un sistema di garanzia a livello centrale".

La capacità di bilancio si intende separata dal quadro finanziario pluriennale (QFP) dell'UE, che non copre i richiamati obiettivi. Il finanziamento deriverebbe da "risorse proprie", contributi nazionali o una combinazione di entrambi. Gli Stati membri della zona euro, ammessi a partecipare alla funzione di assorbimento degli shock, sarebbero incoraggiati da incentivi automatici a continuare a perseguire solide politiche strutturali e di bilancio conformemente ai loro obblighi contrattuali, che diventerebbero così parte integrante del semestre europeo. I due obiettivi dell'assorbimento degli shock asimmetrici e di implementazione di riforme strutturali si pongono dunque come "*intrinsecamente connessi e complementari*" e destinati a rafforzarsi reciprocamente. La scelta auspicata per l'aggiustamento agli shock economici cade su di un sistema assicurativo tra i paesi della zona euro, diretto a migliorare la resilienza della zona euro nel suo complesso e a evitare il contagio nella zona euro e al di fuori di essa. La collegata funzione di promozione delle riforme strutturali rimane collegata a intese di tipo contrattuale con i paesi membri e le istituzioni europee, sostenute da incentivi finanziari limitati, temporanei e flessibili, secondo una disciplina prefigurata in modo piuttosto esteso<sup>30</sup>. Ciascun

---

<sup>29</sup> Van Rompuy H., Barroso J. M., Juncker J. C. e Draghi M., *Verso un'autentica Unione economica e monetaria*, 5 dicembre 2012, in <https://www.consilium.europa.eu/media/23807/134190.pdf>.

<sup>30</sup> Gli illustrati contenuti si trovano alle pp. 22-26 della relazione precitata, ove sono tracciati anche gli elementi essenziali delle intese. Esse sarebbero: i. integrate nel quadro di governance dell'UE e nel semestre europeo; ii. coerenti con la combinazione generale di politiche della zona euro; iii. obbligatorie per gli Stati membri della zona euro ma facoltative

paese contribuisce e beneficia del sistema sulla base della sua posizione nel ciclo economico. I trasferimenti unidirezionali o permanenti si confermano esplicitamente evitati. Adeguati meccanismi dovrebbero essere congegnati in modo da limitare il rischio morale.

Tuttavia la centralità della questione legata alla capacità di bilancio dell'Unione, ribadita dai Quattro presidenti anche in occasione di quest'ultima relazione, non troverà rispondenza in sede di Consiglio Europeo del 13-14 dicembre 2012, in quanto le conclusioni dello stesso significativamente non prevedono alcuna determinazione al riguardo, occupandosi piuttosto di altri aspetti prospettati dalla Relazione dei Quattro presidenti, quali il quadro finanziario, il coordinamento delle riforme nazionali, le intese contrattuali volte alla competitività e alla crescita con i collegati meccanismi di solidarietà. Scompare la struttura a tre fasi, scompare l'unione politica, scompare più in generale la parola "comune". Addirittura, un segretario di stato tedesco, arriverà a definire "science fiction" il documento di Rompuy<sup>31</sup>. I capi di stato e di governo europei, concentrati a spezzare il *doom loop*, rinunciano implicitamente a una funzione di stabilizzazione europea attorno alla quale è difficile creare consenso.

#### ***1.4 Lo Strumento di convergenza e competitività (2013).***

Il *blueprint* di novembre 2012 dunque, è andato ben oltre le scarse indicazioni contenute nel documento dei Quattro presidenti, ispirandosi, tra gli altri, al principio che "i passi verso una maggiore responsabilità e un'accresciuta disciplina economica vanno associati ad una maggiore solidarietà"<sup>32</sup>.

Lo strumento di convergenza e competitività (*Convergence and Competitiveness Instrument – CCI*), dunque, associa la figura dei contratti, reciprocamente concordati tra Stati membri e livello europeo, e il meccanismo di solidarietà per le riforme strutturali nazionali a favore della competitività e della crescita, che uno Stato membro, soprattutto se in condizioni di particolare difficoltà, è chiamato a concludere. Gli accordi inglobati nello "strumento" sarebbero negoziati tra i singoli Stati membri e la Commissione, discussi nell'Eurogruppo e conclusi dalla Commissione con lo Stato membro. Essi si intendono iscritti nel contesto dell'azione europea volta a prevenire e combattere gli squilibri macroeconomici<sup>33</sup> e anzi se ne ipotizza il carattere obbligatorio per gli Stati della zona euro assoggettati

---

per gli altri, iv. conseguenti a un'esauriente disamina delle principali strozzature che ostacolano la crescita e l'occupazione. Le riforme strutturali sarebbero sostenute da incentivi finanziari e comporterebbero trasferimenti temporanei agli Stati membri con debolezze strutturali eccessive. Questo sostegno mirato dovrebbe essere finanziato da risorse specifiche. L'osservanza degli accordi può essere garantita da incentivi, e costituire uno dei criteri di partecipazione alla funzione di assorbimento degli shock della capacità di bilancio. In caso di inosservanza i contributi nazionali alla capacità di bilancio potrebbero essere aumentati.

<sup>31</sup> Der Spiegel, *EU Summit Reveals a Paralyzed Continent*, 27 dicembre 2012.

<sup>32</sup> *A blueprint for a Deep and Genuine EMU: Launching a European Debate*, p. 22

<sup>33</sup> Regolamento (EU) n. 1176/2011, parte del Six-Pack.

alla procedura per squilibrio eccessivo, mentre rimarrebbero facoltativi per gli altri. Le riforme suscettibili di agevolazione sono individuate in analogia con la procedura per gli squilibri macroeconomici, che contempla, di norma, il miglioramento della capacità di aggiustamento, l'incremento della competitività e la promozione della stabilità finanziaria, identificati come fattori fondamentali per il buon funzionamento dell'UEM.

L'accordo ha come contenuto i "pacchetti di riforma concordati e importanti sia per lo Stato membro in questione che per il buon funzionamento dell'UEM"<sup>34</sup>, i soli meritevoli di aiuto finanziario, nonché le misure e i tempi di attuazione relativi che lo Stato si impegna a rispettare e le relative raccomandazioni specifiche rivolte dall'Unione al medesimo Stato. Definisce le misure specifiche che lo Stato membro si impegna ad attuare dopo aver ottenuto, se del caso, l'approvazione del parlamento nazionale secondo le procedure nazionali. I contributi finanziari necessari per il meccanismo di solidarietà istituito dallo strumento di convergenza e competitività possono derivare da un impegno degli Stati membri della zona euro o, in alternativa, da un obbligo giuridico in tal senso sancito nella normativa UE sulle risorse proprie. I contributi sarebbero inseriti, "in linea di principio", nel bilancio UE come entrate con destinazione specifica, e quindi il bilancio medesimo non resterebbe soggetto ai massimali collegati al quadro finanziario pluriennale.

Il volume dello strumento si immagina limitato nella fase iniziale per poi aumentare a medio termine, sempre che il meccanismo di sostegno si riveli efficace. Tale strumento di sostegno finanziario, diretto a realizzare priorità politiche individuate in comune nell'ambito del semestre europeo, promuove le riforme strutturali per rafforzare la capacità di aggiustamento di uno Stato membro, migliora così la capacità dell'economia di assorbire gli shock asimmetrici e rafforza il funzionamento del mercato.

Lo strumento di convergenza e competitività rappresenta dunque il punto di partenza per giungere, in prospettiva, a un bilancio centrale con meccanismi di stabilizzazione macroeconomica comune, con effetti anticiclici. Questo sistema di stabilizzazione è progettato come un sistema di garanzia, perché consente di mettere in comune i rischi di shock economici degli Stati membri, attenuando le fluttuazioni del reddito nazionale.

Il 20 marzo 2013 la Commissione ha pubblicato una comunicazione<sup>35</sup> che delinea le eventuali caratteristiche di un CCI, prospettando un ventaglio di opzioni possibili rispetto ai soggetti chiamati a beneficiarne, al tipo di riforme suscettibili di agevolazione, alla procedura da seguire e ai soggetti legittimati a parteciparvi.

---

<sup>34</sup> *A blueprint for a Deep and Genuine EMU: Launching a European Debate*, p. 23.

<sup>35</sup> Commissione europea, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Towards a Deep and Genuine Economic and Monetary Union. The introduction of a Convergence and Competitiveness Instrument*, 20 marzo 2013, COM(2013) 165 final.

I punti aperti alla dialettica istituzionale – vale a dire a una fase di consultazione con gli Stati membri, i Parlamenti nazionali, il Parlamento europeo e gli altri stakeholder – sono rappresentati, anzitutto, dal novero degli Stati destinatari del CCI: tutti o anche quelli esterni alla zona euro o solo quelli esposti alla procedura per gli equilibri macroeconomici. Variabile anche l'onere di partecipazione allo strumento, in via obbligatoria o solo volontaria oppure a seguito di invito della Commissione. La risposta a questo primo interrogativo condiziona l'ambito delle riforme meritevoli di essere agevolate: se si ammettesse la partecipazione volontaria le riforme sarebbero quelle individuate nel semestre europeo; se invece si facesse riferimento alla procedura contro gli squilibri macroeconomici le riforme sarebbero solo quelle formulate nella fase preventiva di tale procedura o all'interno del successivo piano di azione correttivo obbligatorio, sostitutivo dell'accordo contrattuale. Sul piano procedimentale è ipotizzato che la Commissione negozi l'accordo con lo Stato e ne proponga l'approvazione al Consiglio, mantenendo tuttavia il compito di vigilare sull'esecuzione dell'accordo ed eventualmente proporre la modifica. In ordine invece alla legittimità democratica rimangono aperte le questioni dei modi e limiti della partecipazione al processo di riforma e a quello di accordo da parte del Parlamento europeo e di quelli nazionali. Infine, resta oggetto di riflessione comune il modo con cui finanziare lo strumento (contributi speciali degli Stati o nuove risorse con destinazione specifica); l'inclusione nel bilancio UE e l'erogazione dei benefici ai soli Stati che contribuiscono al fondo.

La concreta definizione delle questioni lasciate aperte e la presentazione di una proposta legislativa formale della Commissione, prevista per la fine del 2013 a seguito di discussioni con il Parlamento e il Consiglio, in realtà non si sono mai realizzate.

L'immaginato percorso verso il bilancio centrale e lo strumento di stabilizzazione si è così arrestato sul nascere, considerato che è stato lasciato nel vago lo stesso momento di avvio, costituito dalla compiuta identificazione dello strumento di convergenza e competitività. I motivi di tale rinuncia secondo una lettura di prevalente carattere politico possono essere rinvenuti nell'ascesa in vari paesi UE dei partiti e movimenti populistici<sup>36</sup>: gli accordi contrattuali sarebbero stati percepiti come una (ennesima) indebita ingerenza da parte delle istituzioni di Bruxelles, come un ulteriore attacco alla sovranità nazionale. Non a caso, in occasione del Consiglio Europeo del 19 dicembre 2013 Angela Merkel – che è stata la principale sostenitrice del CCI e dei *contractual arrangements* in genere – ammonisce così i suoi colleghi: “*Se questa proposta vi porterà a perdere le elezioni, allora possiamo aspettare. [...] Se questa proposta è inaccettabile, ne ripareremo fra dieci anni. [...] Presto o tardi, senza la necessaria coesione, la moneta [unica] esploderà*”<sup>37</sup>. Ma, secondo un'interpretazione più aderente alla realtà economica, potrebbe dirsi piuttosto che il fallimento del CCI sia stato determinato

---

<sup>36</sup> Cfr. Bastasin C., *Saving Europe*, pp. 441 e ss.

<sup>37</sup> Bastasin C., *Saving Europe*, p. 446, 2015, Brookings.

dal contrasto sorto in ordine all'individuazione degli Stati destinatari dello strumento. Il fatto che sia stato consegnato sostanzialmente per venire in soccorso solo agli Stati più fragili – o, se si preferisce, più bisognosi di riforme strutturali volte a equilibrare la loro posizione di svantaggio – avrebbe comportato una sorta di stigma, in termini di riflessi negativi a carico degli stessi, riluttanti perciò ad accertarne anche la sola idea.

Quello stesso Consiglio Europeo, dopo aspre contrapposizioni, prefigura piuttosto uno strumento convenzionale, quale mezzo per sostenere le riforme strutturali, mediante “[p]artenariati basati su un sistema di accordi contrattuali reciprocamente concertati e meccanismi di solidarietà correlati”. Rappresenta, questa, una sorta di mediazione, rispetto al progetto fortemente voluto dalla Merkel relativo ai *contractual arrangements*, contratti con effetti strettamente vincolanti, con cui gli Stati avrebbero assunto nei confronti della Commissione l’obbligo di adottare le riforme strutturali indicate dal livello europeo, dietro erogazione di aiuti. Il rispetto degli impegni così contratti, sarebbe stata anzi una condizione per esser ammessi all’assistenza fornita dal MES. Il progetto tedesco rimase fieramente avversato, per opposte ragioni, da un singolare fronte comune di Stati: Olanda e Finlandia, perché contrari a ulteriori trasferimenti finanziari; gli Stati del Sud Europa, perché maldisposti a subire quella che percepivano come una maggiore sorveglianza e una virtuale imposizione di riforme da parte europea. Da parte olandese venne avanzata una proposta ancora più rigorosa, secondo la quale in cambio degli impegni alle riforme gli Stati contraenti avrebbero beneficiato non di incentivi finanziari, ma al più di un rinvio della scadenza degli obiettivi di bilancio<sup>38</sup>. Il compromesso faticosamente raggiunto in quel Vertice di fine 2013 non condusse, come prevedibile, a nulla. Benché fosse stabilito che ogni decisione sugli accordi di partenariato sarebbe stata assunta dal Consiglio europeo alla fine del 2014, essi caddero invece nell’assoluto oblio.

### ***1.5 L’insediamento della Commissione Juncker e la Relazione dei Cinque Presidenti.***

Alla fine del 2013, l’impulso verso l’immediata adozione di strumenti utili alla maggiore integrazione

---

<sup>38</sup> L’origine, la funzione e il fallimento dei contratti proposti da Merkel è approfondita da Bastasin C., *Saving Europe*, p. 431 ss. e p. 470; le reazioni degli altri paesi da Webber D., *European Disintegration? The Politics of Crisis in the European Union*, Red Globe Press, 2019, p. 98. Sulla proposta olandese, v. Buck T., *Dijsselbloem says budget extensions should be tied to reform*, 28 ottobre 2013, Financial Times.

nell'ambito dell'UEM sembra tuttavia affievolirsi a causa della minore pressione dei mercati finanziari, conseguente all'annuncio del programma di acquisto di obbligazioni della BCE (OMT)<sup>39</sup>

Svanita la minaccia imminente di un fallimento dei mercati finanziari, svanisce anche il dibattito sul CCI, sicché, dopo le elezioni europee di maggio 2014, la discussione torna a concentrarsi su una riforma complessiva dell'UEM.

L'impegno a rafforzare l'UEM prosegue così con la nuova Commissione insediatasi dopo le stesse elezioni. Il discorso programmatico del Presidente Juncker al Parlamento Europeo<sup>40</sup> vede, infatti, tra i suoi aspetti più significativi, il consolidamento dell'Unione economica e monetaria mediante la convergenza delle politiche economiche e di bilancio, in dichiarata continuità con la "relazione dei Quattro presidenti" e sul ricordato piano per un'Unione economica e monetaria più autentica, presentato dalla Commissione. Gli strumenti indicati sono "*iniziative legislative ed extralegislative per approfondire l'Unione economica e monetaria, tra cui [...] proposte atte a incoraggiare il varo di altre riforme strutturali, se necessario mediante ulteriori incentivi finanziari e una capacità mirata di bilancio a livello di zona euro, e una proposta su una rappresentanza esterna più efficace dell'Unione economica e monetaria*". Il proposito così espresso troverà poi più specifica conferma con il preannuncio, compiuto dallo stesso Presidente nel 2017, riguardo a "*concrete proposte per la creazione di una apposita linea di bilancio per l'euro zona all'interno del bilancio della UE*"<sup>41</sup>, anticipando le iniziative assunte dalla Commissione alla fine del 2017, appresso considerate (§1.4). L'impegno della Commissione in questa direzione si manifesta, sia pure in via strumentale e interlocutoria, anche con la nota analitica *Verso una migliore governance economica nella zona euro: preparativi per le prossime fasi*<sup>42</sup>, elaborata dalla Commissione in vista del Consiglio Europeo del 12 febbraio 2015, con la quale la maggiore difficoltà dell'economia dell'area euro a superare la crisi, rispetto a quella statunitense, viene messa in diretta relazione con l'incompletezza dell'UEM<sup>43</sup>; inoltre vengono rilanciati nel circuito istituzionale, come decisivi, gli interrogativi legati alla perdurante decentralizzazione

---

<sup>39</sup> Spiegel P., *Fiscal union: Integration put on back burner*, 8 maggio 2013, Financial Times. Per una definizione dell'OMT si rimanda alla nota 14.

<sup>40</sup> Juncker J.-C., "*A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth and Democratic Change*", Speech at the European Parliament, 15 luglio 2014.

<sup>41</sup> Juncker J.-C., *State of the Union*, Brussels, 13 settembre 2017, p. 8.

<sup>42</sup> Juncker J.-C., Tusk D., Dijsselbloem J., Draghi M., *Preparing for Next Steps on Better Economic Governance in the Euro Area* Analytical Note, Informal European Council, 12 febbraio 2015.

<sup>43</sup> "However, it remains necessary, for citizens and markets alike, to develop a long-term perspective on how the framework of EMU should develop, where it could be considered complete, and where further work will be necessary to develop stronger common governance, as already called for by the 2012 Four Presidents' Report and by the Commission's Blueprint, which both remain valid. The euro area has not recovered from the crisis in the same way as the U.S., which might point to the fact that an incomplete monetary union adjusts much slower than one with a more complete institutional setup in place", p. 7.

della politica e della funzione di bilancio<sup>44</sup>.

Il perseguito processo di integrazione trova una sua precisa fisionomia con la c.d. *Relazione dei Cinque Presidenti*, “Completare l’Unione economica e monetaria dell’Europa”, preparata dal Presidente della Commissione europea, in stretta collaborazione con il Presidente del Consiglio europeo, il Presidente dell'Eurogruppo, il Presidente della Banca centrale europea e il Presidente del Parlamento europeo, presentata il 22 giugno 2015<sup>45</sup>. Il documento individua quattro elementi decisivi per l’auspicata maggiore integrazione della governance economica:

- un'Unione economica autentica, che assicuri che ciascuna economia abbia le caratteristiche strutturali per prosperare nell'Unione monetaria;
- un'Unione finanziaria che garantisca l'integrità della moneta in tutta l'Unione monetaria e accresca la condivisione dei rischi nel settore privato, completando l'Unione bancaria e accelerando l'Unione dei mercati di capitali;
- un'Unione di bilancio, che garantisca la sostenibilità e la stabilizzazione del bilancio;
- un'Unione politica, che possa condurre alla realizzazione delle altre tre unioni attraverso un autentico controllo democratico, la legittimità e il rafforzamento delle istituzioni.

È affermata, con grande enfasi l’interdipendenza e l’inscindibilità di ognuno dei profili presi in considerazione rispetto agli altri<sup>46</sup>, la necessità di misure a breve e a lungo termine insieme, in sequenza predeterminata e l’impegno a promuovere, in via di principio, la condivisione di sovranità rispetto a taluni elementi delle politiche economiche e di bilancio nazionali<sup>47</sup>. È applicato il consueto approccio di attuazione graduale del progetto, lungo tre fasi successive e strettamente concatenate.

Una prima fase ("approfondire facendo"), dal 1° luglio 2015 al 30 giugno 2017, nella quale le istituzioni dell'UE e gli Stati membri della zona euro, valendosi di strumenti già esistenti e a Trattati invariati, sono chiamati a rilanciare la competitività e la convergenza strutturale, completare l'Unione finanziaria, attuare e mantenere politiche di bilancio responsabili a livello sia nazionale che di zona euro e rafforzare il controllo democratico.

Una seconda fase ("completare l'UEM") nella quale dovrebbero essere concordate misure concrete di natura più ampia per completare l'architettura economica e istituzionale dell'UEM. In particolare, il

---

<sup>44</sup> “Is the current governance framework – if fully implemented – sufficient to make the euro area shock-resilient and prosperous in the long run? To what extent is the present sharing of sovereignty adequate to meet the economic, financial and fiscal framework requirements of the common currency?”.

<sup>45</sup> Juncker J.-C., Tusk D., Dijsselbloem J., Draghi M. e Schultz M., *Completing Europe's Economic and Monetary Union*, 22 giugno 2015.

<sup>46</sup> “Le Quattro Unioni dipendono l’una dall’altra. [p]ertanto devono svilupparsi in parallelo e tutti gli Stati membri della zona euro devono partecipare a tutte le Unioni”, *ivi*, p. 5.

<sup>47</sup> “Nonostante l’innegabile importanza delle norme economiche e di bilancio e del loro rispetto, la seconda economia più grande del mondo non può essere gestita solo attraverso la cooperazione basata su norme. Affinché la zona euro possa evolvere progressivamente verso un’autentica Unione economica e monetaria, occorrerà passare da un sistema basato su norme e orientamenti per l’elaborazione delle politiche economiche nazionali ad un sistema di condivisione ulteriore della sovranità nell’ambito di istituzioni comuni, la maggior parte delle quali già esistono e possono progressivamente svolgere questo compito”, *ibidem*.

processo di convergenza verrebbe reso più vincolante, attraverso una serie di parametri di riferimento concordati che potrebbero avere carattere giuridico e fungere da condizione per la partecipazione degli Stati membri della zona euro a un meccanismo di assorbimento degli shock.

Una fase finale (da concludere al più tardi entro il 2025) nella quale, una volta entrate pienamente in vigore tutte le misure previste, un'UEM autentica e approfondita *“costituirebbe il contesto stabile e prospero per tutti i cittadini degli Stati membri dell'Unione europea che condividono la moneta unica, attraente e aperto all'adesione degli altri Stati membri dell'UE se lo desiderano”*.

L'arco temporale della pianificazione, meglio scandita dalla tabella di marcia a esso allegata, prevede che, nell'immediato, la convergenza – considerata nell'ambito dell'unione economica – possa conseguire alla creazione di un sistema di autorità per la competitività nella zona euro, a un'attuazione rafforzata della procedura per gli squilibri macroeconomici e a più stretto coordinamento delle politiche economiche all'interno di un semestre europeo rinnovato. In particolare, è raccomandato un utilizzo più diffuso e più intenso della procedura per gli squilibri macroeconomici, creata nel pieno della crisi (Six-Pack) quale parte del semestre europeo, per prevenire e correggere gli squilibri, ma di cui si incoraggia l'impiego per promuovere le riforme strutturali mediante un uso *“incisivo”* del braccio correttivo. Non vi è più cenno, dunque, rispetto alle esperienze passate, né della strategia fondata sugli accordi contrattuali e i corrispettivi aiuti finanziari, già alla base del modello del CCI, né tanto meno di una qualche forma di mutualizzazione dei debiti, alla stregua del fondo di rimborso.

A medio termine, il processo di convergenza verso strutture economiche più resilienti dovrebbe diventare più vincolante mediante la condivisione della sovranità sulle politiche economiche rilevanti, come quelle riguardanti i mercati del lavoro, la competitività, il contesto imprenditoriale e la pubblica amministrazione, nonché taluni aspetti di politica tributaria. La legittimità democratica di tali scelte collettive potrebbe essere assicurata da un Tesoro della zona euro. L'avvenuta convergenza rappresenterà il presupposto per l'accesso ad un meccanismo di assorbimento degli shock da creare per la zona euro mediante la stabilizzazione dei bilanci.

Il percorso verso l'Unione di bilancio conosce, nella prima fase, il rafforzamento della governance mediante l'istituzione di un comitato fiscale europeo consultivo, chiamato a *“un migliore rispetto delle norme fiscali comuni, un dibattito pubblico più informato e un maggiore coordinamento delle politiche fiscali nazionali”*. Il Comitato – il futuro Comitato consultivo europeo per le finanze (comunemente noto come European Fiscal Board) – deve attenersi a principi guida elencati in un apposito allegato alla Relazione, sulla base dei quali: coordina la rete dei consigli nazionali per le finanze pubbliche, conformandosi agli stessi standard di indipendenza; offre consulenza, senza attuare politiche né subentrare alla Commissione, cui rimane demandato il compito di far rispettare le regole, con la possibilità di discostarsi dal parere del Comitato seppur in presenza di giustificati motivi; esprime

un giudizio economico, piuttosto che giuridico, sulla posizione di bilancio, sia a livello nazionale che di zona euro; formula pareri nella fase di valutazione dei programmi di stabilità, di presentazione dei documenti programmatici di bilancio e di esecuzione dei bilanci nazionali; valuta ex post il modo in cui è stata data attuazione al quadro di governance.

L'obiettivo della stabilizzazione fiscale, ritenuto coesistente a "*tutte le unioni monetarie mature*"<sup>48</sup>, per resistere a shock macroeconomici riguardanti l'intera zona euro, viene perseguito all'interno della "fase 2". A più lungo termine, infatti, deve prevedersi una funzione di stabilizzazione macroeconomica per la zona euro, che, in via indicativa, potrebbe avviarsi per mezzo del Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS), "*individuando un complesso di fonti di finanziamento e di progetti di investimento specifici alla zona euro, cui attingere in funzione del ciclo economico*". È poi ipotizzata la centralizzazione del processo decisionale sui bilanci nazionali e l'impiego di strumenti di bilancio comuni (la cui individuazione è rinviata a future e più approfondite indagini) comunque vincolati al rispetto di alcuni principi guida, che confermano e sviluppano quelli dettati dalla relazione di Quattro presidenti: rispettare il divieto di trasferimenti permanenti tra paesi o di trasferimenti in un'unica direzione; non compromettere gli incentivi per una politica di bilancio sana a livello nazionale né gli incentivi a rettificare le debolezze strutturali nazionali; osservare il quadro di bilancio dell'UE e le procedure di coordinamento delle politiche economiche, così da prevenire il rischio morale; obbedire ai principi di apertura e trasparenza nei riguardi di tutti gli Stati membri; non ingerirsi nella funzione di gestione delle crisi svolta dal MES, ma migliorare la resilienza economica complessiva dell'UEM e dei singoli paesi della zona euro.

La relazione dei Cinque Presidenti riflette dunque in modo assai significativo la parabola seguita dalla politica fiscale dell'Unione, in corrispondenza all'andamento della crisi economica, la cui attenuazione ha comportato nel 2015 una risposta più realistica e moderata rispetto a quella proposta dai Quattro Presidenti nel 2012, al culmine della crisi; né certo i Cinque avrebbero potuto restare indifferenti rispetto alle continue e risolte resistenze opposte in quell'intervallo di tempo da molti Stati membri, di fronte alle soluzioni prospettate nel 2012. Il documento del 2012, infatti, sembrava puntare, seppure in modo generico, verso obiettivi più ambiziosi, sebbene solo accennati, quali la solidarietà fiscale e la mutualizzazione del debito, secondo una sequenza graduale. Il documento del 2015, invece, segue piuttosto la via di una programmazione più concreta, diretta a definire soprattutto le modalità e i tempi di intervento, secondo una logica più pragmatica, che si traduce anche in una marcata suddivisione temporale in fasi differenti dell'azione politica dell'Unione. Ridimensionata ne

---

<sup>48</sup> *Completing Europe's Economic and Monetary Union*, p. 17

esce anche la via verso la meta dell'“unione fiscale”, termine di cui non è dissipata l'ambiguità, lasciato com'è senza definizione alcuna, ma declinato, nei fatti, nella sua accezione più ridotta. Non è più prevista, infatti, alcuna condivisione del debito, né è particolarmente sviluppata l'idea di solidarietà fiscale. L'accento è posto semmai sul concetto di convergenza e di centralizzazione progressiva delle scelte nazionali di bilancio. L'Unione fiscale e la stabilizzazione potranno seguire, ma soltanto dopo l'avvenuta convergenza: “*a coronamento di un processo di convergenza e di ulteriore condivisione del processo decisionale sui bilanci nazionali*”<sup>49</sup>.

In sintesi, in relazione al processo di unione fiscale il documento dei Quattro risulta più avanzato per almeno due aspetti. Innanzitutto, contempla anche la mutualizzazione del debito, rilevante forma di condivisione del rischio. Per quanto riguarda, poi, la creazione di un bilancio con funzioni di stabilizzazione, i Quattro Presidenti indicano in maniera abbastanza esplicita quali dovrebbero essere le presupposte misure di riduzione del rischio, mentre i Cinque invitano alla messianica attesa di una non meglio definita convergenza.

## ***1.6 La Roadmap del dicembre 2017 e le proposte di regolamento del maggio 2018.***

L'occasione del 60° anniversario dei Trattati di Roma coincide con un'intensa azione programmatica della Commissione in vista del completamento della UEM.

Il Libro Bianco sul futuro dell'Europa<sup>50</sup> tratteggia una serie di scenari per gli anni fino al 2025<sup>51</sup> e, non senza significato, inserisce il compimento dell'Unione economica e monetaria nei termini prospettati dalla relazione dei cinque Presidenti, all'interno del modello più ottimistico (“*fare, insieme, molto di più*”), come se quelle elaborate dai presidenti fossero previsioni velleitarie.

L'approfondimento dell'unione economica e monetaria rientra tra quei temi cruciali, che saranno rilanciati all'attenzione istituzionale mediante il “documento di riflessione”, che di lì a poco apparirà. Tale nuovo contributo<sup>52</sup> approfondisce e specifica le indicazioni contenute nella relazione dei cinque presidenti e suggerisce che il processo di convergenza dei paesi membri, oltre ad avvenire all'interno

---

<sup>49</sup> *Completing Europe's Economic and Monetary Union*, p. 17.

<sup>50</sup> Commissione Europea, *White Paper on “The Future of Europe”*, 1 marzo 2017, COM(2017)2025.

<sup>51</sup> I cinque futuri contesti possibili sono così denominati, sulla base delle scelte che compiranno gli Stati membri: 1) avanti così; 2) nulla tranne il mercato unico; 3) fare di più con chi vuole di più; 4) fare di meno in modo più efficiente; 5) fare, insieme, molto di più.

<sup>52</sup> Commissione Europea, *Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union*, 31 maggio 2017, COM(2017) 291.

delle modalità esistenti<sup>53</sup>, possa assumere contorni maggiormente formalizzati e vincolanti, adottando una serie di standard decisi di comune accordo, che includano le misure intese a migliorare la qualità della spesa pubblica; gli investimenti in istruzione e formazione; la promozione di mercati dei prodotti e dei servizi più aperti e più competitivi e la creazione di sistemi fiscali e previdenziali equi ed efficienti; gli stessi standard sociali minimi previsti dal pilastro europeo dei diritti sociali. In prospettiva, la convergenza potrebbe conseguire anche sulla base del rafforzato legame tra le riforme politiche e il bilancio dell'UE<sup>54</sup>.

La funzione di stabilizzazione macroeconomica per la zona euro, invece, è vista come flessibile, potendo assumere varie forme, compresa la creazione di una capacità di bilancio della zona euro, ma volta comunque a proteggere gli investimenti pubblici dalla recessione economica e a garantire un regime di assicurazione contro la disoccupazione in caso di improvviso aumento del suo livello. Le diverse opzioni immaginate per gli strumenti di stabilizzazione appaiono dunque: un *sistema europeo di protezione degli investimenti*, che potrebbe assumere la forma di uno strumento finanziario, e grazie al quale i progetti di investimento, in fasi di recessione, potrebbero comunque essere proseguiti; un *regime europeo di riassicurazione della disoccupazione*, mediante “fondo di riassicurazione” per i regimi di disoccupazione nazionali; un *fondo “rainy day”* (fondo per periodi di crisi), che eroghi risorse su base discrezionale per assorbire shock rilevanti, alimentato su base regolare oppure dotato della capacità di contrarre prestiti. Il finanziamento degli strumenti potrà avvenire tramite i mezzi esistenti (MES o bilancio UE) o mediante una fonte di finanziamento ad hoc<sup>55</sup>.

La relazione dei Cinque presidenti e il documento di riflessione trovano infine attuazione con il pacchetto di iniziative accluse alla *roadmap* del 6 dicembre 2017<sup>56</sup>, e in particolare con la Comunicazione riguardante i “*Nuovi strumenti di bilancio per una zona euro stabile nel quadro dell’Unione*”<sup>57</sup>. La Comunicazione rileva l’importante impatto strategico ed economico comunque prodotto dal bilancio dell’UE in diversi Stati membri – benché esso sia di ridotte dimensioni rispetto ai bilanci nazionali e ulteriormente limitato dalla necessità di risultare in pareggio ogni anno – ma avverte al contempo che la stabilizzazione macroeconomica non ha costituito, fino a quel momento, un obiettivo esplicito del bilancio dell’UE. Il bilancio della zona euro, ritiene la Commissione, dovrà invece assolvere a nuove

---

<sup>53</sup> Ossia, secondo il quadro previsto a livello dell’UE per approfondire e rafforzare il mercato unico; nel rispetto del coordinamento delle politiche economiche nell’ambito del semestre europeo e per effetto dell’impiego dei finanziamenti concessi dall’Unione.

<sup>54</sup> *Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union*, p. 25.

<sup>55</sup> *Ivi*, p. 27.

<sup>56</sup> Commissione Europea, *Further Steps Towards Completing Europe’s Economic and Monetary Union: A Roadmap*, 6 dicembre 2017, COM(2017) 821 final.

<sup>57</sup> Commissione Europea, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Central Bank “New Budgetary Instruments for a Stable Euro Area within the Union Framework”*, 6 dicembre 2017 COM(2017) 822 final.

funzioni, e cioè, per un verso, *promuovere e sostenere le riforme strutturali* negli Stati membri per aumentare la resilienza delle strutture economiche, migliorare la convergenza dei risultati e garantire idonei livelli degli investimenti pubblici; per l'altro, aiutare gli Stati membri della zona euro a rispondere meglio alle circostanze economiche in rapida evoluzione e a *stabilizzare la propria economia* in caso di gravi shock asimmetrici. Altri compiti saranno assicurare un *backstop* per l'Unione bancaria e agevolare, con uno strumento specifico, il processo di convergenza dei paesi che adotteranno l'euro.

La Comunicazione pertanto annuncia un nuovo *strumento per la realizzazione delle riforme* nell'ambito del QFP 2021-2027, a vantaggio degli Stati membri che, in accordo con la Commissione, si impegnino a attuare “riforme maggiormente atte a contribuire alla resilienza delle economie nazionali e che hanno ricadute positive sugli altri Stati membri”, individuate nei pacchetti di impegni di riforma pluriennali da presentare e monitorare insieme ai programmi nazionali di riforma. In aggiunta è prevista anche l'assistenza tecnica a favore degli Stati membri per la definizione e attuazione delle riforme.

La Commissione prefigura poi una *funzione di stabilizzazione di livello europeo*, con un ruolo puramente integrativo rispetto all'analogia funzione svolta dai bilanci nazionali, la cui efficacia è condizionata al concorso di criteri ancora più ampi rispetto a quelli già adombrati dalla relazione di cinque presidenti: deve essere complementare agli altri strumenti finanziari nel bilancio UE, neutrale, contribuire a una politica di bilancio sana e ridurre al minimo l'azzardo morale, contribuire alla stabilità finanziaria, essere economicamente significativa, una volta a regime; tempestiva ed efficace. L'accesso alla funzione di stabilizzazione conseguirebbe in via automatica al rispetto di predefiniti rigorosi criteri di ammissibilità fondati su politiche macroeconomiche sane; lo Stato membro esposto a shock asimmetrico avrebbe così diritto immediato all'assistenza, senza rimanere soggetto a condizionalità di sorta.

Gli strumenti previsti dal documento di riflessione sono giudicati tutti vantaggiosi e suscettibili di combinazione reciproca nel tempo; la Commissione qui propende per una funzione di stabilizzazione che possa sostenere i livelli di investimento a livello nazionale e che possa essere sviluppata nel tempo, partendo dai prestiti e da una componente relativamente modesta di sovvenzione. Il finanziamento di un tale strumento è attuato tramite un veicolo dedicato gestito dalla Commissione, entro il quale confluiscono diverse fonti, quali: prestiti garantiti dal bilancio dell'UE ed erogati dal bilancio stesso e dal Fondo monetario europeo; sostegno diretto dal bilancio dell'UE, erogato sotto forma di sovvenzioni entro i limiti di una quota annuale iscritta in bilancio; più in prospettiva, un meccanismo di assicurazione fondato sui contributi volontari degli Stati membri.

Il 31 maggio 2018, entrambi i nuovi strumenti – quello per la realizzazione delle riforme e la funzione

di stabilizzazione – verranno formalizzati con due proposte di regolamento emanate dalla Commissione.

### ***1.6.1 La proposta di regolamento che istituisce il Programma di sostegno alle riforme.***

L'una proposta<sup>58</sup> è rivolta ad agevolare, mediante incentivi finanziari, l'attuazione di riforme strutturali, capaci di modificare durevolmente la struttura economica e il quadro istituzionale dei paesi membri.

È previsto al riguardo un nuovo *programma* di sostegno alle riforme, destinato ad operare nell'ambito del QFP 2021-2027, che si compone di tre diversi strumenti, tra loro complementari, il primo e più importante dei quali è, appunto, lo *strumento per la realizzazione delle riforme*, assieme allo *strumento di assistenza tecnica* e allo *strumento di convergenza* ai fini della preparazione degli stati membri in procinto di aderire alla zona euro.

Lo strumento per la realizzazione delle riforme di carattere strutturale nel contesto del semestre europeo (al quale sono destinati 22 dei 25 miliardi di euro in cui si sostanzia il programma complessivo) costituisce un mezzo di sostegno finanziario, affidato alla discrezionale decisione della Commissione (art. 12 della proposta cit.), utile a superare i costi politici a breve termine che dissuadono i governi nazionali dall'intraprendere tali innovazioni.

Le riforme ammissibili sono quelle “volte a migliorare il funzionamento delle economie nazionali e a promuovere la resilienza delle strutture economiche e sociali negli Stati membri, favorendo in tal modo la coesione, la competitività, la produttività, la crescita e l'occupazione” (art. 4), da individuarsi nel semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche (art. 8), che riguardino comunque i settori connessi alla coesione, alla competitività, alla produttività, alla ricerca e all'innovazione, a una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, all'occupazione e agli investimenti, nei comparti individuati dallo stesso testo normativo (art. 6). Lo strumento di assistenza tecnica (0,84 miliardi di euro) consiste piuttosto in un'attività operativa di supporto, riguardante l'attuazione amministrativa delle riforme, che comprende consulenze, messa a disposizione di esperti, azioni di formazione e simili (art. 18). Lo strumento di convergenza (2,16 miliardi di euro) vale a estendere entrambi gli strumenti suddetti a favore dei paesi in via di adesione alla zona euro.

---

<sup>58</sup> Commissione Europea, *Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce il programma di sostegno alle riforme*, 31 maggio 2018, COM(2018) 391 final.

### ***1.6.2 La proposta di regolamento relativo all'istituzione della Funzione europea di stabilizzazione degli investimenti.***

L'altra<sup>59</sup> proposta prevede l'istituzione della "Funzione europea di stabilizzazione degli investimenti" (EISF), alla quale sono destinati 30 miliardi di euro, all'interno del bilancio dell'UE, nell'ambito del QFP 2021-2027, a vantaggio degli Stati della zona euro e di quelli che hanno aderito al meccanismo di cambio ERM II.

Tale EISF appare, in sintesi, uno strumento di bilancio con effetti anticiclici, che agisce mediante prestiti erogati a quegli Stati membri che subiscano un improvviso incremento della disoccupazione, in modo da consentire il mantenimento di un livello minimo di investimenti pubblici di fronte all'ampio shock asimmetrico, manifestato dalla grave flessione della domanda di lavoro.

L'EISF, infatti fornisce assistenza finanziaria per gli investimenti pubblici, sotto forma di prestiti, garantiti dalla detta linea di bilancio, agli Stati membri che si trovano a fronteggiare un ampio shock asimmetrico (art. 1 proposta cit.). Per scongiurare l'azzardo morale, è previsto che gli aiuti siano indirizzati a Stati "virtuosi", che soddisfino cioè i requisiti di ammissibilità dettati dal regolamento (art. 3), taluni fondati sul precedente rispetto della disciplina in tema di disavanzo eccessivo e di squilibri macroeconomici; In altri termini, il presupposto per l'accesso all'EISF è che la politica economica dello Stato membro richiedente abbia rispettato le regole del quadro di sorveglianza economica e fiscale dell'UE nel periodo precedente allo shock, secondo un modello di condizionalità *ex ante*.

Tal'altri requisiti riguardano, invece, la dimensione dello shock asimmetrico, subordinata al superamento di un certo tasso di disoccupazione (art. 4), considerato un eccellente indicatore del ciclo economico. In particolare, lo shock asimmetrico è definito come una situazione in cui il tasso di disoccupazione destagionalizzato trimestrale è aumentato di oltre un punto percentuale rispetto al trimestre precedente ed è superiore alla media dei 60 trimestri precedenti.

Il prestito deve essere rivolto, entro l'anno di erogazione, a coprire investimenti pubblici ammissibili, in modo da mantenere, di norma, il livello medio di investimenti pubblici dei cinque anni precedenti (art. 5).

L'importo del prestito è rigidamente predeterminato sulla base di una formula matematica, che si basa sul rapporto tra investimenti pubblici ammissibili e PIL (art. 8); a esso si aggiunge il contributo in

---

<sup>59</sup> Commissione Europea, *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of a European Investment Stabilisation Function*, 31 maggio 2018, COM(2018) 387 final.

conto interessi sul prestito (IRS), finanziato tramite il Fondo di sostegno alla stabilizzazione, alimentato da contributi nazionali degli Stati membri la cui moneta è l'euro e gli altri Stati membri che partecipano al meccanismo di cambio (ERM II).

Alla fine dell'itinerario fin qui delineato, si ricava l'impressione che le istituzioni europee abbiano convenuto per una sempre più definita separazione tra sostegno alle riforme strutturali (operando dunque sul lato dell'offerta aggregata) e una più keynesiana funzione di stabilizzazione macroeconomica attraverso il sostegno agli investimenti pubblici.

La relazione dei Quattro Presidenti vedeva entrambe le funzioni affidate a un'unica capacità di bilancio, che avrebbe dovuto esercitarle in contemporanea nell'ambito del semestre europeo. Il CCI propone una prima separazione, in questo caso temporale, delle due funzioni, con la stabilizzazione rinviata successivamente al consolidamento dello strumento di convergenza. Infine, la relazione dei cinque Presidenti e le proposte di regolamento conseguenti tracciano una separazione completa nei fatti, tant'è che vengono formulate due diverse proposte, benché la Commissione le consideri almeno formalmente complementari.

## **CAPITOLO SECONDO**

### **LA GENESI DELLO STRUMENTO DI BILANCIO PER LA CONVERGENZA E LA COMPETITIVITÀ: UN GRADUALE ADDIO ALLA FUNZIONE DI STABILIZZAZIONE**

Prenderemo ora in esame le dinamiche politiche che si sono sviluppate nei vari Stati circa il tema della capacità di bilancio dell'UEM. Sono considerati quegli orientamenti che più hanno condizionato il dibattito politico istituzionale, ossia quello della *Francia*, favorevole al *risk sharing* e a una profonda riforma dell'UEM, secondo gli indirizzi dettati dal Presidente Macron, specie nel famoso Discorso alla Sorbona; della *Germania*, tradizionalmente avversa a simile orientamento, ma poi incline ad accettare il compromesso rappresentato dalla Dichiarazione congiunta franco tedesca di Meseberg, a seguito delle politiche di apertura, per varie ragioni intraprese dalla Cancelliera Merkel; infine quello del gruppo di Paesi creatosi attorno all'*Olanda*, la c.d. Lega anseatica, risolutamente contrario a ogni ipotesi di condivisione del rischio e disposto a tollerare soltanto minime misure di convergenza, funzionali a una circoscritta attività di riduzione del rischio.

In questo contesto, terremo presenti anche le voci accademiche e gli indirizzi istituzionali concomitanti con simili percorsi politici. La trattazione proseguirà con l'esame delle sessioni dell'Eurogruppo e del Vertice Euro del dicembre 2018, le quali, anche sulla scorta dell'accennato dibattito politico tra gli Stati membri, accantonato l'obiettivo della stabilizzazione, hanno posto i principi caratterizzanti dello strumento per la convergenza, che qui prende il nome di BICC ('Budgetary Instrument for Competitiveness and Convergence').

Il Capitolo si conclude con la prima prospettazione del BICC, alla stregua del modello elaborato dall'Eurogruppo nel giugno 2019, con il *Term Sheet*, che ne ha fissato i principi generali e le caratteristiche principali, e con la proposta di regolamento emanata dalla Commissione, nel successivo mese di luglio, dedicata alla disciplina della governance dello strumento, centrata sulla stretta correlazione con il semestre europeo. Di queste determinazioni, infine, sono rilevate le implicazioni, i primi commenti politici e istituzionali, nonché i più recenti sviluppi operativi.

## ***2.1. Differenti visioni per l'Europa: le ambizioni macroniane, l'ambigua posizione della Germania e le resistenze anseatiche. Riflessi nell'ambiente economico e istituzionale.***

In parallelo alla dialettica istituzionale ricordata nel capitolo precedente si è sviluppato un intenso processo politico nell'ambito degli Stati membri attorno alla integrazione fiscale nell'UEM, processo che si è profondamente riverberato sull'attività degli organi dell'Unione.

La minaccia populista, che nel 2013 aveva contribuito al fallimento del CCI<sup>60</sup>, non sembra arrestarsi nel 2017, anzi. Diverse elezioni nel periodo 2017-2018 registrarono una crescita di consensi a favore dei partiti populistici e sovranisti, entrambi accomunati da una buona dose di euroscetticismo. Di converso, le forze pro-establishment – che in UE sono molto spesso sinonimo di pro-europeiste – hanno perso punti e, più raramente, anche le elezioni. Caso emblematico è quello delle elezioni presidenziali francesi del 2017. Il secondo turno, infatti, vedeva opposti il *Front National* di Marine Le Pen e la *République En Marche!* di Emmanuel Macron. Quest'ultimo, anche per le sue posizioni fortemente europeiste, ha potuto contare sull'*endorsement* di Angela Merkel, Barack Obama, dello stesso François Hollande e persino del presidente della Commissione, Jean-Paul Juncker<sup>61</sup>. Il 7 maggio 2017 Emmanuel Macron diventa Presidente della Repubblica francese con il 66,10% delle preferenze.

Il programma elettorale di Macron comprendeva già, tra i suoi elementi fondanti, la creazione di un'ampia capacità fiscale dell'UEM, diretta alla creazione di un bilancio dell'eurozona, gestito da un ministro delle finanze europeo e controllato da un apposito parlamento; i fondi del bilancio sarebbero stati utilizzati per progetti di investimento europei; esso sarebbe stato alimentato dall'istituzione di tasse europee nel settore digitale e ambientale. Il programma di Macron per l'Unione Europea viene reiterato, successivamente alla sua elezione, con il celebre discorso all'Università Sorbona di Parigi, il 26 settembre 2017<sup>62</sup>, che propugna con toni vibranti il rilancio dell'idea di sovranità europea. Varie e altisonanti sono state le proposte che il leader di *En Marche!*, ormai Presidente, ha esposto in quell'occasione: le c.d. “*chiavi della sovranità futura dell'Europa*”. Esse toccano settori fra cui la sicurezza, la difesa, l'università, la politica agricola comune e, ovviamente, anche la governance economica europea. Abbandonata l'idea di mutualizzare i debiti precedenti degli Stati membri, il discorso

---

<sup>60</sup> *Convergence and Competitiveness Instrument* – elaborato dalla Commissione con il blueprint e la successiva comunicazione del marzo 2013, su cui v. Cap. I, paragrafi 1.3. e 1.4.

<sup>61</sup> The Local/AFP, *Macron vs Le Pen: A look at whose side everyone is on (and who is on the fence)*, 5 maggio 2017, reperibile all'indirizzo <https://www.thelocal.fr/20170505/french-election-macron-vs-le-pen-who-is-in-whose-camp>.

<sup>62</sup> Macron E., *Initiative pour l'Europe* - Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique, Università Sorbona, Parigi, 26 settembre 2017, reperibile all'indirizzo <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>.

pone l'accento sia sulla convergenza degli stessi Paesi, sia sulla stabilità dell'UEM<sup>63</sup>. La convergenza e la stabilità sono ritenute necessarie per adottare riforme nazionali e stimolare gli investimenti; la stabilizzazione è evocata per far fronte agli shock negativi subiti dagli Stati in maggiore difficoltà. La convergenza è vista anche come mezzo per raggiungere l'unità europea e, in tale più ambiziosa prospettiva, si caratterizza come forma di condivisione di modelli sociali omogenei, non disgiunta dall'obiettivo della competitività su scala mondiale<sup>64</sup>. Simile politica di bilancio implica costi che, in nome del principio di solidarietà, dovrebbero gravare maggiormente sugli Stati con economie più forti; gli Stati più deboli sono perciò tenuti a maggiore responsabilità quanto al rispetto delle regole esistenti e all'adozione delle necessarie riforme strutturali<sup>65</sup>.

Al tempo stesso, Macron riconosce le distanze tra Francia e Germania, approfonditesi nel corso della crisi, e invoca, dunque, “*una nuova partnership*”. Comune era infatti la speranza di un rinnovato asse franco-tedesco, *condicio sine qua non* dell'integrazione europea. Fra i due leader si crea una certa intesa, ben più profonda che nell'era Hollande, e i cicli politici quasi allineati dei due paesi sembrano creare i presupposti per una stagione di riforme per l'eurozona. L'iniziativa francese, tuttavia, deve misurarsi, almeno in un primo momento, con l'atteggiamento scettico della Germania, tradizionalmente avversa a ogni funzione di stabilizzazione fiscale centrale per sostenere l'UEM.

Opportuno ricordare, quale importante espressione di tale posizione rigoristica tedesca, il c.d. *non-paper* attribuito a Wolfgang Schäuble<sup>66</sup>, ex ministro delle finanze e importante esponente dell'ordoliberalismo tedesco, redatto proprio poche settimane dopo il discorso di Macron, ossia in occasione dell'ultimo Eurogruppo cui Schäuble prese parte, nell'ottobre 2017. La stabilizzazione macroeconomica – vi si sostiene – non è necessaria per una stabile unione monetaria né in forma di assicurazione contro la disoccupazione (differenti sono i livelli di reddito nell'eurozona), né in forma di investimenti pubblici in funzione anticiclica (non arrivano mai in tempo)<sup>67</sup>. Nemmeno l'attuazione delle riforme

---

<sup>63</sup> « [n]ous avons besoin de convergence et de stabilité par les réformes nationales, mais aussi par une coordination de nos politiques économiques et un budget commun [...] nous avons besoin de davantage d'investissements, il nous faut des moyens de stabilisation face aux chocs économiques, un Etat ne peut pas seul faire face à une crise lorsqu'il ne décide plus de sa politique monétaire », *Discours* cit., p. 10.

<sup>64</sup> «La deuxième proposition, c'est que nous puissions définir une vraie convergence sociale et rapprocher progressivement nos modèles sociaux, c'est profondément compatible avec notre compétitivité mondiale», *Discours* cit., p.11-12

<sup>65</sup> « La solidarité qu'implique un budget ne peut aller qu'avec une responsabilité accrue qui commence par le respect des règles que nous nous sommes donnés et la mise en oeuvre des réformes indispensables », *Discours* cit., p.10.

<sup>66</sup> Schäuble W., *Non-paper for paving the way towards a Stability Union*, ottobre 2017, [http://www.astrid-online.it/static/upload/non-/non-paper\\_schauble.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/non-/non-paper_schauble.pdf).

<sup>67</sup> «A macroeconomic stabilization function e.g. through a new fiscal capacity or unemployment insurance is economically not necessary for a stable monetary union. Countercyclical public spending is never in time and a Euro zone-wide unemployment insurance would have to deal with very different income levels in the Euro area». In merito alla spesa anticiclica l'ex ministro, dunque, tende a sovrastimare i gap temporali: *internal* ed *external output gap*, dove il primo si riferisce al tempo necessario all'adozione di misure anticicliche, mentre l'*external* gap è l'intervallo temporale che separa l'adozione della misura dal dispiegamento degli effetti sperati. La critica di Schäuble, insomma, è che spese anticicliche sortiscano i loro effetti quando la fase di recessione è già superata, con un paradossale esito prociclico. Si potrebbe, però, argomentare che i suddetti gap siano poco rilevanti in condizioni di stagnazione/recessione prolungata.

strutturali richiede una capacità di bilancio dell'UEM; esse, semmai, possono restare agevolate istituendo un nesso tra i contributi degli Stati membri al bilancio europeo e la loro disponibilità a realizzare le riforme strutturali indicate nel semestre europeo, mediante le Country Specific Recommendations (CSRs) della Commissione. Sarebbero, dunque, gli attuali fondi strutturali a supportare gli SM nell'implementazione delle riforme suggerite dalla Commissione. Il pregio di questo approccio, secondo l'ex ministro tedesco, sarebbe quello di svincolare il supporto alle riforme dalle dinamiche intergovernative<sup>68</sup>.

L'importante impulso impresso da Macron alla questione dell'approfondimento dell'UEM, d'altra parte, riceve ulteriore forza dall'intensa attività della Commissione (ricordata in precedenza al Cap.I §1.4), dedicata a tracciare, mediante la *roadmap* del dicembre 2017, le linee di un possibile bilancio della zona euro, modellato in modo da perseguire la funzione di stabilizzazione oltre a quella di promozione delle riforme. Con queste incoraggianti premesse, il dibattito politico tra i contrapposti fronti franco- tedeschi avrebbe potuto effettivamente riaprirsi.

A frenare la spinta dei progetti di Macron interviene tuttavia un fattore assai influente: la concomitante ripresa economica europea. Il graduale miglioramento della situazione economica, infatti, affievolisce di molto – soprattutto negli Stati più restii alla solidarietà – la motivazione ad affrontare, con la dovuta determinazione e urgenza, il tema del bilancio della zona euro, che, a crisi incombente, era percepito come decisivo. Tanto è vera questa declinante attenzione alla questione della politica fiscale europea che il Vertice euro del dicembre 2017 – pur tenendo ancora a premessa la relazione dei cinque Presidenti del giugno 2015, qualificata come “insieme completo di proposte di riforma” e indice di un condiviso obiettivo generale – prende atto, in termini decisamente più concreti, che “gli Stati membri valutano in modo diverso le iniziative da intraprendere nonché *l'urgenza* da attribuire a tale compito” (ossia il completamento dell'UEM) e registra come “[i]n assenza di pressioni del mercato, la volontà politica collettiva di compiere ulteriori progressi si è indebolita”<sup>69</sup>. Le discussioni all'interno dell'Eurogruppo, si riferisce, “non hanno permesso di giungere a un'ampia convergenza” su una serie di questioni: la razionalizzazione delle regole di bilancio e, soprattutto, la creazione di una capacità di bilancio per la zona euro “anche a fini della stabilizzazione”, nonché l'istituzione di un “ministro europeo dell'economia e delle finanze, il cui ruolo resta ancora da definire”<sup>70</sup>. La gravità del dissidio è tale che, per superare il dissenso è sollecitato, in previsione del successivo Vertice del 23 marzo 2018, “il coinvolgimento diretto e la guida dei leader”, invitati a discutere attorno a questo elenco di

---

<sup>68</sup> Come nel caso dei *contractual arrangements* proposti dalla Merkel, anche per la forma di promozione delle riforme delineata da Schäuble si prevede una *governance tecnocratica*.

<sup>69</sup> Agenda dei Leader, nota sull'UEM, relativa al Vertice del 15 dicembre 2017, [https://www.consilium.europa.eu/media/32103/it\\_leaders-agenda-note-on-emu.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/32103/it_leaders-agenda-note-on-emu.pdf)

<sup>70</sup> Ibidem.

temi:

Capacità di bilancio. Sarebbe opportuno prevedere una capacità di bilancio per la zona euro? Quali ne sarebbero i principali obiettivi (ad es., stabilizzazione macroeconomica, sostegno agli investimenti e all'occupazione, promozione delle riforme strutturali)? Dovrebbe essere parte integrante del bilancio dell'UE o uno strumento al di fuori di esso?

Promuovere una buona definizione delle politiche. Si dovrebbe fare di più a livello europeo per promuovere riforme strutturali in grado di favorire la competitività e la crescita, ridurre gli squilibri e garantire una convergenza duratura? Si dovrebbe fare di più per garantire la responsabilità di bilancio? Quali strumenti dovrebbero essere utilizzati a tal fine? <sup>71</sup>

Una simile enunciazione, espressa in termini tanto radicali, appare di estremo interesse, perché sembra riportare il tema al punto di inizio. Insomma, si disputa ancora sul *se* debba prevedersi una qualche capacità di bilancio, la cui sorte dunque torna ad apparire tutt'altro che sicura. Evidente, allora, quanto appaia formalistica la professata continuità con la relazione dei Cinque Presidenti e con i differenti indirizzi fissati dalla Commissione nella *roadmap*, continuità destinata perciò a cedere di fronte allo scontro tra i vari Stati membri, che, al placarsi della crisi, torna a emergere in tutta la sua virulenza anche al sommo livello istituzionale.

Non restava, allora, che cercare un accettabile compromesso, tra la (indebolita) spinta francese e le riluttanze tedesche. In sede accademica, un possibile punto di equilibrio è proposto, nel gennaio 2018, da un *paper*<sup>72</sup> elaborato da sette economisti tedeschi, in collaborazione con altrettanti colleghi francesi, quale sintesi tra le posizioni dei due blocchi di paesi rappresentati da Francia e Germania. Una sintesi, in altre parole, tra *risk-sharing* e stabilizzazione, da una parte, e *risk-reduction* e disciplina di mercato, dall'altra. Significativamente, viene subito esclusa dai fini del *paper* ogni discussione sull'istituzione di un bilancio per la zona euro, motivando tale decisione in maniera alquanto sbrigativa<sup>73</sup>. Complessivamente, almeno per la parte relativa alle politiche fiscali, l'equilibrio tra condivisione del rischio e disciplina di mercato sembra sbilanciato verso quest'ultima. La principale – se non

---

<sup>71</sup> Così, l'agenda dei Leader, nota sull'UEM, relativa al Vertice del 23 marzo 2018, in [https://www.consilium.europa.eu/media/33411/it\\_leaders-agenda\\_note-on-emu.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/33411/it_leaders-agenda_note-on-emu.pdf)

<sup>72</sup> Bénassy-Quéré A. et al., *Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform*, gennaio 2018, CEPR Policy Insight No 91. Tra gli autori figura, peraltro, lo stesso Jean Pisani Ferry, stratega economico nello staff di Macron oltre che economista.

<sup>73</sup> “Whereas a common budget could have desirable stabilisation properties, no budget has ever been created mainly for macroeconomic stabilisation purposes. A proper budget could only grow out of political decisions to finance defined common public goods and to design an institutional framework ensuring adequate accountability to a legislative body. This is why, although highly relevant, such issues are not addressed in this Insight – nor their deeper political implications, namely, to what extent a monetary union should develop into a political union”, Bénassy-Quéré A. et al. (2018).

unica<sup>74</sup> – misura di condivisione del rischio fiscale prospettata dai Quattordici è “un fondo di riassicurazione per gravi shock negativi che colpiscono il mercato del lavoro”. Il funzionamento del fondo prevede trasferimenti unici a favore di quei paesi euro – rispettosi di una serie di standard minimi e delle regole fiscali europee – il cui tasso di disoccupazione salga oltre una certa soglia; spetterebbe al paese in questione coprire le “prime perdite”, mentre il fondo coprirebbe per la parte eccedente la soglia individuata. Un simile meccanismo sarebbe finanziato da contributi degli Stati membri partecipanti, per un ammontare annuo pari allo 0,1% del loro PIL; successivamente i contributi verrebbero modificati secondo un sistema che richiama quello dei premi assicurativi. Le ridotte dimensioni del meccanismo e i limitati trasferimenti di risorse fra Stati membri lasciano dubitare sull’efficacia dell’azione stabilizzatrice, soprattutto se si tiene conto delle parallele misure di riduzione del rischio fiscale contenute nello stesso documento<sup>75</sup>, tanto da lasciare intravedere, come fanno notare Messori e Micossi<sup>76</sup>, diverse similitudini tra il *paper* dei Quattordici e il ricordato *non-paper* di Wolfgang Schäuble.

In sede politica, in coincidenza con la formazione del quarto governo Merkel, si assiste a un fatto nuovo, costituito dall’apertura della Cancelliera Merkel alle esortazioni di Macron. La gestazione di questo governo fu piuttosto tormentata. All’indomani delle elezioni federali tedesche del settembre 2017, vinte dalla CDU/CSU col 32,9% delle preferenze, Angela Merkel, infatti, aveva inizialmente optato per la formazione di un governo conservatore assieme a verdi e liberali (la cosiddetta ‘coalizione Jamaica’, così denominata per il colore delle forze politiche che la compongono). Ma in questa fase, le proposte di Macron trovarono un’accoglienza a dir poco tiepida in Germania<sup>77</sup>. Solo una volta abbandonato il progetto di coalizione Jamaica, il partito della Cancelliera tende la mano ai socialdemocratici della SPD, con i quali nel marzo 2018 verrà formato il nuovo governo Merkel. Sono questi mutati equilibri della maggioranza a incidere fortemente sulle politiche tedesche per l’Europa, anche ai fini dell’approfondimento dell’unione economica. Proprio per volontà della SPD, infatti, viene incluso nel titolo dell’accordo di coalizione la voce “*Ein neuer Aufbruch für Europa*” (“*Un nuovo inizio per l’Europa*”), a cui si ricollegano i punti programmatici dedicati, come subito diremo, allo specifico tema del bilancio della UE. Per di più, già nel febbraio 2018 Angela Merkel e Martin Schulz, l’allora leader della SPD, si dichiaravano pronti per “*maggiori contributi tedeschi verso il bilancio UE*”<sup>78</sup>,

---

<sup>74</sup> È difficile argomentare che i *safe asset* prospettati nel paper costituiscano un vero meccanismo di condivisione pubblica del rischio.

<sup>75</sup> Semplificazione ed estensione del processo di ristrutturazione del debito pubblico, obbligo di emissione di junior bond superata una certa soglia del rapporto debito/PIL.

<sup>76</sup> Messori M. e Micossi S., *Counterproductive Proposals on Euro Area Reform by French and German Economists*, febbraio 2018, CEPS Policy Insights No. 2018-04/February 2018.

<sup>77</sup> Keller E., *From Meseberg to Nowhere? A Franco-German Impetus for the Eurozone*, novembre 2018, Visions franco-allemandes, No. 29, Ifri.

<sup>78</sup> Lorenz A., *German coalition agreement: No breakthrough for Europe yet*, 5 febbraio 2018, EURACTIV Germany.

confortati dal favorevole atteggiamento dell'elettorato tedesco verso maggiori aperture all'Europa. Secondo un sondaggio del *Politbarometer* aprile 2018<sup>79</sup>, infatti, l'88% dei cittadini tedeschi intervistati si dichiara d'accordo con le proposte del presidente Macron per una più stretta cooperazione a livello di Unione Europea. In materia di politica finanziaria, il 62% è favorevole a una maggiore integrazione in UE. Infine, il 59% del campione ritiene adeguato l'impegno della Cancelliera per un'Europa più forte, mentre il 26% vorrebbe maggiori sforzi. Queste vicende di politica interna, dunque, spiegano il radicale cambio di paradigma da parte delle forze di governo tedesche, in direzione di un possibile parziale trasferimento di sovranità fiscale a favore dell'Europa. Simili fattori interni pesano più che le, pur presenti, ragioni di politica internazionale, quali l'apprezzamento tedesco nei confronti della linea politica francese, capace di sconfiggere la minaccia sovranista-euroscettica, e l'intento di sostenere le posizioni apertamente filotedesche professate a più riprese da Emmanuel Macron. In questa prima fase, ossia all'atto della formazione del governo con i socialdemocratici, il relativo accordo di coalizione, formalizzato nel marzo 2018, sembra porsi, dunque, in una certa rispondenza con le aspettative francesi. Esso prevede, cioè, risorse finanziarie specifiche per la "*stabilizzazione economica*" e la "*convergenza sociale*", nonché il "*sostegno alle riforme strutturali nell'area dell'euro*", quale possibile "*punto di partenza per un futuro bilancio di investimento*" dell'area dell'euro<sup>80</sup>.

Ma sarebbe stato ingenuo pensare che questa *nuova* Germania avrebbe potuto schierarsi *tout court* a fianco della Francia per un'Europa "sovrana" e solidale, superando dunque di un sol tratto la precedente lunga affiliazione tedesca a quel fronte di paesi, i cosiddetti *falchi*, sostenitori di politiche di rigore e contrari a qualsiasi forma di condivisione del rischio<sup>81</sup>. Queste stesse resistenze, infatti, sopravvivono vigorose. In reazione al descritto riposizionamento tedesco, l'Olanda e un fronte di paesi nordeuropei, con essa riunito nella cosiddetta Lega Anseatica, ribadisce, in quello stesso mese di marzo 2018, come vedremo più avanti (§2.2), quella linea di intransigente chiusura alla limitazione della sovranità fiscale nazionale. Quindi, il 25 maggio 2018, in risposta ai punti del medesimo accordo di coalizione, 154 economisti tedeschi, con una clamorosa lettera aperta<sup>82</sup> pubblicata dal *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, si oppongono con pari decisione a ogni forma di condivisione del rischio a livello

---

<sup>79</sup> ZDF-Politbarometer April II 2018, 27 aprile 2018, in <https://presseportal.zdf.de/pressemitteilung/mitteilung/zdf-politbarometer-april-ii-2018/seite/9/>.

<sup>80</sup> CDU/CSU/SPD (2018), Koalitionsvertrag, in [https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag\\_2018.pdf?file=1](https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1). Le dinamiche politiche tedesche del periodo sono ricordate da Busch B. e Matthes J., *A Eurozone Budget –For Which Purposes Exactly?*, in Ifo DICE Report II / 2019 Summer Volume 17, 23 ss., [https://www.ifo.de/DocDL/23-27\\_FO\\_Busch\\_Matthes.pdf](https://www.ifo.de/DocDL/23-27_FO_Busch_Matthes.pdf).

<sup>81</sup> ANSA, Ue: le posizioni dei Paesi, tra falchi e colombe, 07 luglio 2014.

<sup>82</sup> Allinger H. et al., *Der Euro darf nicht in die Haftungsunion führen!*, 25 maggio 2018, Frankfurter Allgemeine Zeitung, in <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/konjunktur/oekonomen-aufruf-euro-darf-nicht-in-haftungsunion-fuehren-15600325.html>.

europeo. In particolare, per quel che ci riguarda, sia l'EISF<sup>83</sup>, sia lo strumento per la realizzazione delle riforme<sup>84</sup> sono oggetto di critiche, in quanto forieri di incentivi sbagliati a favore di quei “paesi della zona euro che non sono riusciti a implementare le necessarie misure di riforma in passato”.

A questo punto Merkel ripiega su posizioni meno eterodosse. In questo senso sembra possa intendersi l'orientamento esposto dalla Cancelliera, pochi giorni dopo l'appello dei 154, tramite un'intervista rilasciata allo stesso *Frankfurter Allgemeine Zeitung*<sup>85</sup>, con cui si limita ad alludere, in termini piuttosto vaghi, a un qualche strumento di stabilizzazione, legato a una linea di credito a breve del MES, mentre presta più convinta conferma alle proposte di Macron in punto di convergenza, lasciando aperta la possibilità di una linea di bilancio a ciò destinata. In particolare, Merkel, avvicinandosi alle indicazioni del *non paper* di Schäuble sul punto, reputa che oggetto della funzione di stabilizzazione debba essere la moneta unica. Il MES, infatti, trasformandosi in un Fondo Monetario Europeo (FME), alla stregua del Fondo Monetario Internazionale, dovrebbe agire sulla stabilità finanziaria degli stati partecipanti, utilizzando una sorta di sistema di condizionalità. L'economia reale verrebbe protetta dagli shock, per un verso, attraverso la condivisione privata del rischio (vale a dire da una completa unione bancaria e dei mercati dei capitali), e, per altro verso, attraverso azioni di salvataggio di ultima istanza ad opera del MES/FME. Per contro, l'intervista medesima denota anche l'impegno di mantenere aperto il dialogo con la parte francese, nella misura in cui rimane confermato il comune proposito di pervenire alla stabilità, ma in una forma, riconducibile alle accennate reazioni interne e a quelle degli antichi alleati nordeuropei, da cui consegue un'ipotesi di stabilizzazione ben differente, per oggetto e strumenti economici utilizzati, rispetto a quella immaginata da Macron.

## ***2.2. La Dichiarazione di Meseberg e il progetto di bilancio franco tedesco: arretramenti progressivi nella definizione della capacità di bilancio.***

Resiste dunque una condivisione degli intenti di fondo, sufficiente a condurre il 19 giugno 2018, dopo

---

<sup>83</sup> Ossia la “Funzione europea di stabilizzazione degli investimenti”, prefigurata dalla Commissione con la *roadmap* del dicembre 2017 e poi oggetto della proposta di regolamento COM(2018) 387 final- Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of a European Investment Stabilisation Function, già esaminata, § 1.6.2.

<sup>84</sup> Elaborato dalla Commissione Europea mediante la proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce il programma di sostegno alle riforme, COM(2018) 391 final, su cui si rinvia al § 1.6.1.

<sup>85</sup> La Cancelliera Angela Merkel nella “Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung” del 3 giugno 2018 in traduzione italiana, in <https://italien.diplo.de/it-de/aktuelles/-/2073118>.

intenso lavoro<sup>86</sup>, alla posizione comune di Francia e Germania, manifestata attraverso la *Dichiarazione di Meseberg*<sup>87</sup>. Anch'essa vede prevalere la logica della convergenza, giacché imperniata su incentivazioni sottoposte a condizionalità, rispetto alla funzione di stabilizzazione, ancora declamata, ma in realtà rinviata – come del resto era prevedibile, attese le differenti visioni dei partner – a una nebulosa fase futura. Mentre infatti si propone l'istituzione di un bilancio della Eurozona, affidato alle decisioni dei paesi che la compongono, per promuovere nell'ambito del successivo quadro finanziario pluriennale la competitività, la convergenza e la stabilizzazione nell'area dell'euro, si specifica poi che, in realtà, “[l]o scopo del bilancio dell'Eurozona sono la competitività e la convergenza, che verrebbero erogate attraverso investimenti in innovazione e capitale umano”. La stabilizzazione, invece, è solo definita nel suo ipotetico veicolo (“Fondo europeo di stabilizzazione della disoccupazione, nel caso di gravi crisi economiche, senza trasferimenti”), la cui definizione è demandata a un gruppo di lavoro comune, incaricato di “presentare proposte concrete entro il Consiglio europeo del dicembre 2018”<sup>88</sup>.

La reazione delle istituzioni europee alle proposte di Meseberg è piuttosto deludente. Il Vertice Euro tenuto pochi giorni dopo, il 29 giugno 2018<sup>89</sup>, si limiterà infatti a registrare la spaccatura palesatasi durante i lavori dell'Eurogruppo circa la stessa necessità di un bilancio dell'eurozona, finalizzato alla competitività, convergenza e stabilizzazione dell'UEM. Il Presidente dell'Eurogruppo Centeno, in una lettera al Presidente dell'Euro Summit<sup>90</sup>, riferisce, infatti, che permangono discordanti vedute sulla necessità e sui possibili aspetti di un bilancio dell'Eurozona per la competitività, convergenza e stabilizzazione nell'UEM. Nel presumibile intento di rinsaldare il filo del dialogo, chiede poi che i Leader dirigano i lavori dell'Eurogruppo in tema di un possibile bilancio della zona euro, anche sulla base delle proposte (di regolamento) appena formulate dalla Commissione in ordine alla funzione di stabilizzazione nel quadro del QFP. Evoca quel fondo europeo di assicurazione contro la disoccupazione, già menzionato dalla stessa Dichiarazione di Meseberg (pur non citata), quale rimedio in caso di severe crisi economiche. Ritiene meritevoli di approfondimento le questioni legate al finanziamento degli strumenti in questione, così come le preoccupazioni di azzardo morale sollevate da taluni

---

<sup>86</sup> v. al riguardo, Keller E. (2018).

<sup>87</sup> *Meseberg Declaration. Renewing Europe's promises of security and prosperity*, adottata in occasione del Consiglio dei ministri franco-tedesco del 19 giugno 2018, in <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/germany/events/article/europe-franco-german-declaration-19-06-18>.

<sup>88</sup> Lo strumentario previsto dalla Dichiarazione trova disposizioni di dettaglio nell'accordo tra i ministri delle finanze dei due paesi, siglato il 20 giugno 2018, “*French German roadmap for the Euro Area*” in <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/Europe/Articles/2018-06-20-Meseberg.html>, che ribadisce il duplice scopo del bilancio dell'eurozona: erogazione di investimenti finalizzati alla competitività e convergenza; funzione di stabilizzazione macroeconomica, senza trasferimenti, attraverso un fondo contro la disoccupazione.

<sup>89</sup> v. la relativa dichiarazione in <https://www.consilium.europa.eu/media/36031/29-euro-summit-statement-it.pdf>.

<sup>90</sup> Lettera del 25 giugno 2018, in <https://www.consilium.europa.eu/media/35798/2018-06-25-letter-president-centeno-to-president-tusk.pdf>.

membri, anche rispetto all'impatto fiscale delle misure considerate. Quella sessione del Vertice Euro si concluderà, tuttavia, senza alcuna determinazione sul tema del bilancio dell'eurozona, che non sia l'ulteriore mandato all'Eurogruppo medesimo a che approfondisca quei punti enunciati dal suo Presidente, rinviandone la trattazione alla riunione del dicembre 2018. Cadono così nel vuoto le proposte di Meseberg, come, del resto, le stesse proposte di regolamento avanzate dalla Commissione il mese precedente.

Si inasprisce, invece, nel frattempo, la già aperta ostilità del fronte di paesi avverso, composto da Stati dell'Europa centro-settentrionale e dell'area baltica, precedentemente affiliati alla Germania e adesso uniti in un'alleanza informale, denominata dai media (come sopra abbiamo anticipato) *Lega Ansea-tica 2.0*<sup>91</sup>, emersa alla fine del 2017, guidata dall'Olanda e formata anche da paesi esterni alla zona euro, accomunati dalla ferma volontà di mantenere soggetta a sovranità nazionale ogni eventuale attribuzione relativa al bilancio della zona euro. Rimasti orfani del Regno Unito, strenuo difensore del conservatorismo fiscale (e non solo), e abbandonati dalla nuova posizione della Germania, questi Stati relativamente piccoli hanno intrapreso una stretta collaborazione per far valere le proprie ragioni. Con un comunicato congiunto del 6 marzo 2018<sup>92</sup>, cui prima (§2.1) si è fatto cenno, essi già avevano ribadito, in primo luogo, che ogni decisione circa la capacità di bilancio riguarda tutti gli Stati membri e non solo quelli della zona euro: *“il futuro dell'UEM (fiscalità, strutturale, finanziaria, istituzionale, ecc.) è rilevante per tutti e dovrebbe pertanto essere discusso e deciso da tutti”*. L'integrazione della zona euro, secondo il loro punto di vista, inoltre, può e deve rimanere assicurata semplicemente con *“l'attuazione di riforme strutturali e il rispetto del patto di stabilità e crescita, creando in tal modo riserve di bilancio nei bilanci nazionali per lasciare spazio alle politiche di bilancio nazionali, sia automatiche che possibilmente discrezionali, per attenuare le recessioni economiche”*. La crescita delle economie dei Paesi membri può derivare, così, dalle sole *“riforme strutturali [...] fondamentali per rafforzare la resilienza e la crescita potenziale degli Stati membri e dell'UE nel suo complesso”*, come sarebbe provato dai tassi di crescita degli Stati membri che le hanno intraprese durante e dopo la crisi. Sicché, non occorrerebbe alcun bilancio separato per la zona euro e nessuno strumento di stabilizzazione, ma soltanto incentivi per le riforme strutturali nei singoli paesi membri. L'ulteriore approfondimento dell'UEM non deve comportare, in definitiva, alcun trasferimento di competenze di ampia portata a livello europeo, ma, secondo un'espressione di rigore quasi moralistico, deve semplicemente conseguire al consenso *“on ‘need to haves’, instead of focussing on ‘nice*

---

<sup>91</sup> Acton M. e Brunsden J., *The Hanseatic League 2.0*, 7 novembre 2017, Financial Times.

<sup>92</sup> Shared views of the Finance ministers from Denmark, Estonia, Finland, Ireland, Latvia, Lithuania, the Netherlands and Sweden underline their shared views and values in the discussion on the architecture of the EMU., 6 March 2018, in <https://www.government.se/statements/2018/03/finance-ministers-from-denmark-estonia-finland-ireland-latvia-lithuania-the-netherlands-and-sweden/>.

to *haves*””. In un successivo messaggio del 1 novembre 2018<sup>93</sup> lo stesso gruppo di Stati, allargato a Repubblica Ceca e Slovacchia, assume un atteggiamento ancora più oltranzista, giacché si limita a collegare il rafforzamento dell’UEM a un più significativo ruolo dell’ESM, senza più compiere alcun cenno alla questione della capacità di bilancio. In definitiva, le posizioni della Lega Anseatica, totalmente agli antipodi rispetto al progetto francese, ricalcano, nei loro caratteri fondamentali, la visione di buona parte degli economisti tedeschi, Schäuble in testa, con qualche richiamo alle prudenti posizioni espresse dalla Merkel nella ricordata intervista di giugno 2018. La convergenza strutturale, infatti, sembra essere il primo – se non unico – obiettivo da perseguire, mentre qualsiasi politica di stampo keynesiano dovrà essere messa in atto esclusivamente a livello nazionale, ammesso che i relativi SM abbiano l’adeguato spazio fiscale, nel pieno rispetto del PSC. La consonanza di opinioni appare sospetta a non pochi osservatori<sup>94</sup>, i quali si spingono a congetturare che la Germania della Merkel tacitamente supporti le ragioni degli anseatici, mentre a parole si dichiara vicina agli alleati francesi.

Un contesto così difficile spiega perché il gruppo di lavoro, incaricato nell’ambito della Dichiarazione di Meseberg di redigere un comune progetto di bilancio franco tedesco, abbia poi elaborato il 16 novembre 2018 uno schema<sup>95</sup> che a ragione potrebbe essere interpretato come una sorta di arretramento rispetto alle linee segnate dalla stessa Dichiarazione. Questa proposta di novembre, infatti, estende a tutti gli Stati membri il diritto di voto sull’istituzione del bilancio dell’Eurozona; ridimensiona la funzione di stabilizzazione; irrigidisce le regole di accesso al fondo e di allocazione delle risorse; esige anche i contributi degli Stati membri. In particolare, è previsto qui che lo strumento per la convergenza e competitività, a differenza che nella proposta della Commissione, riguardi i soli Stati membri dell’area dell’euro. Il bilancio dell’Eurozona favorirebbe la convergenza e l’attuazione delle riforme, incentivando riforme strutturali e investimenti strategici; allo stesso tempo svolgerebbe una funzione di stabilizzazione nell’Eurozona – diversa rispetto al fondo contro la disoccupazione inizialmente progettato – perché diretto a sostenere, attraverso il cofinanziamento, gli investimenti nei periodi di eccessiva pressione sulle finanze pubbliche nazionali. La natura di questo bilancio appare duale, a metà tra l’unitario e l’intergovernativo. Malgrado la ristretta applicazione dello strumento, infatti, tutti i 27 Stati membri avrebbero diritto di votare in Consiglio sulla proposta legislativa che

---

<sup>93</sup> Shared views of the Finance Ministers from the Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Ireland, Latvia, Lithuania, the Netherlands, Sweden and Slovakia on the ESM reform, 1 November 2018, in <https://www.government.se/state-ments/2018/11/shared-views-of-the-finance-ministers-from-the-czech-republic-denmark-estonia-finland-ireland-latvia-lithuania-the-netherlands-sweden-and-slovakia-on-the-esm-reform/>.

<sup>94</sup> Valentino P., *La Lega Anseatica, un gruppo anti-riforme che innervosisce Parigi*, 29 novembre 2018, Corriere della Sera; Khan M., New ‘Hanseatic’ states stick together in EU big league, 27 novembre 2018, Financial Times.

<sup>95</sup> Francia – Germania, *Proposal on the architecture of a Eurozone Budget within the framework of the European Union*, 16 novembre 2018, in <https://www.consilium.europa.eu/media/37011/proposal-on-the-architecture-of-a-eurozone-budget.pdf>.

istituisce il bilancio dell'Eurozona. Il bilancio medesimo fa parte di quello dell'UE e deve perciò adeguarsi alle politiche generali di essa e ai principi di bilancio in termini di sana gestione finanziaria, controllo democratico del bilancio e responsabilità parlamentare; esso, inoltre, sarebbe parzialmente finanziato da risorse europee, quale ad esempio – qualora venisse approvato – lo strumento per la realizzazione delle riforme. Al contempo, però, il bilancio dell'eurozona implica la conclusione di un accordo intergovernativo, sulla base del quale le risorse esterne assegnate (auspicabilmente una tassa sulle transazioni finanziarie come quella francese) possano essere raccolte e trasferite dagli stati della zona euro. Il funzionamento del bilancio è affidato alla guida strategica del Vertice Euro, reso operativo dall'Eurogruppo su base annuale, mentre l'impiego delle risorse è oggetto di programmi proposti dagli Stati dell'eurozona e approvati dalla Commissione, a condizione che gli Stati membri richiedenti rispettino gli obblighi stabiliti in sede di coordinamento delle politiche economiche e i vincoli fiscali.

Sarà questo, ancor più che le omologhe proposte di regolamento avanzate dalla Commissione il 31 maggio 2018, il progetto che farà da principale riferimento per le determinazioni assunte dal Vertice euro del dicembre 2018.

### ***2.3 L'Euro Summit del dicembre 2018 e la Comunicazione della Commissione in vista del Vertice Euro di giugno 2019: i primi chiarimenti sullo Strumento.***

Il Vertice del 14 dicembre 2018 è preparato dalla relazione, elaborata il 4 dicembre 2018, con cui l'Eurogruppo<sup>96</sup> rende noto di avere discusso le proposte avanzate dalla Commissione e da Francia e Germania in merito all'istituzione di *strumenti* per la competitività, convergenza e stabilizzazione nell'UEM. Il progetto franco-tedesco fa da modello per il bilancio dell'eurozona, qualificato come parte del bilancio UE, il cui volume è determinato a cura dei capi di Stato e di governo, all'interno del QFP. È raggiunto un accordo, si dice, su di uno strumento per la convergenza e la competitività, suscettibile tuttavia di migliore definizione, a seguito di un nuovo mandato da parte del Vertice Euro. Continua invece a rilevarsi il dissenso sulla necessità della funzione di stabilizzazione, anche in forma di fondo di assicurazione contro la disoccupazione, e sull'eventuale configurazione che essa dovrebbe ricevere, questioni su di cui *“le discussioni tecniche continuano”*. Il Vertice<sup>97</sup>, finalmente, darà una

---

<sup>96</sup>Eurogruppo, *Eurogroup report to Leaders on EMU deepening*, 4 dicembre 2018, in <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2018/12/04/eurogroup-report-to-leaders-on-emu-deepening/>.

<sup>97</sup> Vertice Euro, *Riunione del Vertice euro (14 dicembre 2018) – Dichiarazione*, in <https://www.consilium.europa.eu/media/37603/14-eurosummit-statement-it.pdf>.

prima configurazione al BICC, tracciandone i principi fondamentali, sempre sul modello franco-tedesco, rispetto sia all'ambito degli Stati beneficiari – solo quelli appartenenti all'eurozona – sia alla governance, segnata da una chiara prevalenza intergovernativa. Lo strumento, pur integrato nell'ambito del bilancio UE, infatti rimane assoggettato ai criteri e agli orientamenti strategici forniti dagli Stati membri della zona euro. Questo Vertice, tenutosi nel formato inclusivo a 27, conferisce all'Eurogruppo l'incarico da quest'ultimo sollecitato, per *“lavorare all'elaborazione, alle modalità di esecuzione e alle tempistiche di uno strumento di bilancio per la convergenza e la competitività della zona euro e, su base volontaria, degli Stati membri dell'ERM II. Esso farà parte del bilancio dell'UE, sarà coerente con altre politiche dell'Unione e sarà assoggettato ai criteri e agli orientamenti strategici forniti dagli Stati membri della zona euro. [n]ell'ambito del QFP, stabiliremo la portata di tale strumento. Le caratteristiche dello strumento di bilancio saranno concordate nel giugno del 2019. Lo strumento sarà adottato in conformità della procedura legislativa prevista dai trattati, sulla base della pertinente proposta della Commissione che, se necessario, sarà modificata<sup>98</sup>”*. Il Vertice inoltre ha confermato che lo strumento dovrà essere strutturato sulla base dei criteri e degli orientamenti strategici indicati dagli Stati membri della zona euro. Questi stessi aspetti rimangono in seguito riaffermati dalla proposta congiunta successivamente presentata dai governi francese e tedesco per contribuire all'individuazione di uno strumento di bilancio specifico per l'Eurozona<sup>99</sup>. Quest'altro documento accentua l'approccio intergovernativo, prefigurando un mezzo finalizzato a promuovere la convergenza e competitività, mediante il sostegno finanziario alle riforme e agli investimenti, disciplinato da norme europee, ma anche da accordi intergovernativi che regolino la procedura di definizione degli indirizzi (indicati nell'ambito del semestre europeo e nelle raccomandazioni dell'Eurozona) cui quelle riforme e quegli investimenti debbono ispirarsi.

Nel Vertice di dicembre non resta nemmeno un accenno alla funzione di stabilizzazione, ormai definitivamente scomparsa dall'orizzonte deliberativo dell'Unione. A questo punto, infatti, mentre lo strumento di supporto alle riforme, nella forma dello *“strumento di bilancio per la convergenza e la competitività della zona euro”* (*‘Budgetary Instrument for Competitiveness and Convergence’* – BICC), attende di essere plasmato sull'impronta dei principi per esso dettati nel Vertice di dicembre, la funzione di stabilizzazione rimane piuttosto oggetto di continui contrasti, regredendo a obiettivo puramente ipotetico, da perseguire, semmai, in un incerto avvenire, malgrado le pressioni (per la

---

<sup>98</sup> Tale “pertinente proposta della Commissione” sarebbe il programma di sostegno alle riforme presentato dalla Commissione nel maggio 2018.

<sup>99</sup> Francia – Germania, *‘Eurozone budgetary instrument – possible ways forward after the December 2018 summit’*, 21 febbraio 2019, French German contribution on a Eurozone Budgetary Instrument, in <https://www.euractiv.com/wp-content/uploads/sites/2/2019/02/French-German-Contribution-on-a-Eurozone-Budgetary-Instrument-2.pdf>.

verità anch'esse sempre più labili) della Commissione<sup>100</sup>. Nella primavera del 2019, la Commissione, infatti, ha dapprima<sup>101</sup> ricordato che, oltre allo strumento di convergenza, *“in futuro [...] avremo bisogno anche di una funzione di stabilizzazione in grado di rafforzare ulteriormente la nostra resilienza”*; poi<sup>102</sup>, con la Comunicazione *Deepening Europe's Economic Monetary Union* – dopo avere ribadito, in termini più espliciti, che *“l'attuale contesto non è attrezzato per affrontare shock molto grandi specifici del paese o dell'area dell'euro”* – ha ribadito la necessità della funzione di stabilizzazione, quale *“importante complemento ai bilanci nazionali”*. Quest'ultima Comunicazione, tuttavia, rileva maggiormente perché rappresenta il contributo della Commissione in vista del Vertice Euro del 21 giugno 2019, nel quale si sarebbero delineati i tratti fondamentali del BICC, come concordato nel Vertice del dicembre 2018. La Commissione, per un verso, qui rimarca la più ridotta funzione del BICC, rispetto alla stabilizzazione, confermando che lo strumento di bilancio in questione ha il solo scopo di *“migliorare il potenziale di crescita e la resilienza economica di uno Stato membro attuando riforme e relativi progetti di investimento, mentre la funzione di stabilizzazione contribuirebbe a mitigare l'impatto di grandi shock”*. Per altro verso, disegna il possibile quadro di governance entro il quale il BICC dovrebbe operare, tenendo in considerazione le posizioni emerse nel corso dei lavori dei vertici europei. La Commissione propone dunque che lo strumento rimanga allineato al semestre europeo e le proposte di riforma o investimento promosse dagli Stati interessati siano valutate dalla Commissione sulla base di *“criteri trasparenti”*; il sostegno finanziario sarà erogato al raggiungimento dei traguardi concordati. La guida dello strumento ha, invece, natura intergovernativa: saranno gli Stati membri dell'area dell'euro nell'ambito di Consiglio, Eurogruppo e vertice Euro a impartire gli orientamenti strategici circa le iniziative da agevolare, sulla base della raccomandazione del Consiglio sulla politica economica dell'area dell'euro. La Commissione si dichiara pronta a dare veste di proposta di regolamento a un simile quadro organizzativo prendendo a base legale l'art. 136 del TFUE, in quanto essa riguarda l'elaborazione di orientamenti di politica economica per gli Stati della

---

<sup>100</sup> In atto, il procedimento legislativo riguardante la funzione di stabilizzazione, almeno come elaborata dalla Commissione nella proposta di regolamento di maggio 2018, è da ritenersi abbandonato. Aggiornamenti in merito su *European Parliament- Economic and Monetary Affairs- Legislative train 12.2019*, sul BICC, in <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-new-boost-for-jobs-growth-and-investment/file-mff-bicc-budgetary-instrument-for-convergence-and-competitiveness>, ove si legge: *“[t]he decision to concentrate on convergence and competitiveness also has repercussions on the Commission's proposal for a European investment stabilisation function, which had failed to make any headway in Council, and which might be considered terminated since the December 2018 European Council”*.

<sup>101</sup> Commissione europea, *L'Europa a Maggio 2019. Allestire un'Unione più unita, più forte e più democratica in un mondo sempre più incerto*, contributo della Commissione europea alla riunione informale dei leader dell'UE a 27 del 9 maggio 2019 a Sibiu (Romania), p. 32, in [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/comm\\_sibiu\\_06-05\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/comm_sibiu_06-05_it.pdf).

<sup>102</sup> Commissione europea, *Deepening Europe's Economic Monetary Union: Taking stock four years after the Five Presidents' Report*, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Central Bank- European Commission's contribution to the Euro Summit on 21 June 2019, p. 12, in [https://ec.europa.eu/info/publications/deepening-emu-taking-stock-four-years-after-five-presidents-report\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/deepening-emu-taking-stock-four-years-after-five-presidents-report_en).

zona euro. Preso atto che il nuovo strumento farà parte del bilancio dell'UE e le sue dimensioni saranno definite nel QFP 2021-2027, la Commissione prospetta che i contributi del bilancio europeo possano essere integrati da entrate esterne fornite dagli stati membri sulla base di un accordo intergovernativo.

Già alla fine del 2018, dunque, assistiamo a un superamento dei disegni originari di Francia e Germania. La funzione di stabilizzazione inizialmente proposta da Macron viene di fatto accantonata, a favore del solo supporto alle riforme strutturali. Al contempo, il BICC per come delineato a dicembre differisce anche dal meccanismo di sostegno alle riforme descritto da Schäuble nel suo non-paper: non saranno più i fondi strutturali posti sotto una guida tecnocratica a svolgere questa funzione, ma un meccanismo di fatto intergovernativo, con una voce di spesa indipendente, seppur inserita nel QFP.

#### ***2.4 La bozza finale: Term Sheet dell'Eurogruppo, proposta di regolamento della Commissione e successive integrazioni.***

A seguito del mandato ricevuto dal descritto Vertice Euro del dicembre 2018, l'Eurogruppo mediante il *Term Sheet*<sup>103</sup> del 14 giugno 2019, fissa finalmente quella serie di previsioni su cui si era registrato l'accordo all'interno del Vertice; esse definiscono le caratteristiche principali del BICC. Sul piano dei *principi generali* viene ribadito che lo strumento è finalizzato a sostenere non solo le riforme strutturali, ma anche gli investimenti, per accrescere il grado di convergenza e competitività all'interno dell'eurozona.

Riforme e progetti di investimento debbono uniformarsi agli orientamenti strategici sull'utilizzo dello strumento impartiti dagli Stati della zona euro, attraverso l'Eurosummit e l'Eurogruppo, nel corso del semestre europeo. Legittimati a beneficiare dello strumento sono i soli Stati membri dell'area dell'euro e quelli in procinto di aderirvi, ossia gli Stati membri dell'ERM II, su base volontaria, mentre disposizioni specifiche regoleranno la posizione degli Stati esterni all'area euro, quando dovranno decidersi le disposizioni finanziarie per il BICC. Le *caratteristiche generali* dello strumento prevedono, anzitutto, la definizione, da parte dell'Eurosummit e dell'Eurogruppo, delle priorità di riforma e di investimento, esplicitate mediante una raccomandazione rafforzata dell'Area euro, in accordo con gli orientamenti strategici, di periodicità annuale, individuati dal Consiglio nel contesto della raccomandazione per la zona euro. Sulla scorta di tali orientamenti, gli Stati membri presentano le proposte

---

<sup>103</sup> Eurogruppo, *Comunicato Eurogruppo del 14 giugno 2019*, in <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/06/14/term-sheet-on-the-budgetary-instrument-for-convergence-and-competitiveness/>.

di riforma strutturale o di investimento, adeguatamente comprovate e corredate dalla stima e dalla giustificazione dei costi, nonché dai tempi e fasi di attuazione delle riforme e dagli obiettivi che le riforme medesime si ripromettono di conseguire. Lo strumento opererà mediante sovvenzioni (e cioè contributi finanziari diretti), quantificate sulla base della stima dei costi, con una percentuale minima nazionale di cofinanziamento, funzionale ad assicurare la titolarità nazionale degli investimenti e delle riforme. I fondi sono destinati a ogni paese sulla base di una metodologia trasparente e in misura proporzionata, “in un intervallo accettabile”, rispetto ai contributi versati da quello stesso paese, anche se su questo punto viene segnalata la necessità di approfondimenti. L'accesso degli Stati membri ai finanziamenti procederà in base all'attuazione delle riforme strutturali e degli investimenti, ma è subordinato al previo rispetto della condizionalità macroeconomica, prevista dal regolamento sulle disposizioni comuni, e delle norme orizzontali applicabili in attuazione del bilancio dell'UE. La Commissione valuta le proposte degli Stati membri in applicazione di criteri trasparenti e questi ultimi riferiscono nel contesto del semestre europeo circa l'attuazione degli obblighi contratti per l'attuazione delle riforme e degli investimenti; eventuali inadempimenti condurranno alla sospensione o all'annullamento dei pagamenti. Quanto al *finanziamento* e alla *gestione* della misura, rimane confermato che lo strumento fa parte del bilancio dell'UE e la sua dimensione sarà decisa all'interno del QFP; ne segue pertanto che la Commissione porterà la responsabilità dell'attuazione del bilancio e il Parlamento europeo approverà il discarico, dietro raccomandazione del Consiglio e previo parere della Corte dei Conti europea. Lo strumento sarà adottato nel rispetto degli altri mezzi previsti dalla proposta di regolamento della Commissione COM(2018) 391, riguardante il programma di sostegno alle riforme, vale a dire nel rispetto dello strumento di convergenza e dello strumento di assistenza tecnica. Rimangono intanto irrisolte le questioni chiave della dimensione del fondo che alimenta il BICC e delle fonti di finanziamento.

A partire da queste conclusioni faticosamente raggiunte dai ministri, il Vertice euro del 21 giugno 2019 conviene una dichiarazione<sup>104</sup>, nella quale prende atto dell’*ampio accordo*” maturato sul BICC in seno all’Eurogruppo e, “*al fine di assicurare l'autonomia decisionale degli Stati membri della zona euro*”, chiede allo stesso Eurogruppo e alla Commissione di proseguire i lavori sulle questioni rimaste in sospeso, assai rilevanti, peraltro, perchè relative soprattutto alla governance e al finanziamento del mezzo; i ministri sono così sollecitati a definire rapidamente le soluzioni di finanziamento, l'assegnazione delle sovvenzioni e la loro modulazione, in modo da permettere di stabilire l'entità del BICC nell'ambito del nuovo QFP. La Commissione, per parte sua, adotta, il 24 luglio 2019, la *proposta di regolamento* concernente, appunto, “*un quadro di governance per lo strumento di bilancio per la*

---

<sup>104</sup> Vertice Euro, *Dichiarazione del Vertice euro del 21 giugno 2019*, in <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/06/21/statement-of-the-euro-summit-21-june-2019/>.

*convergenza e la competitività*<sup>105</sup>. In prima approssimazione, (per un esame più approfondito rinviamo al capitolo seguente) osserviamo che vi è stabilito come lo strumento, riguardante i paesi della zona euro, sia coordinato con il semestre europeo e debba integrarsi con gli indirizzi ivi formulati dal Consiglio per armonizzare le politiche economiche degli Stati membri e della UE. Il Consiglio, infatti, su raccomandazione della Commissione, è chiamato a inserire nel quadro delle raccomandazioni – rivolte, nel semestre europeo, alla zona euro e al singolo paese – gli orientamenti strategici per la zona euro e gli orientamenti specifici per paese, relativi al BICC, destinati a fissare, rispettivamente, le priorità di riforma e di investimento della zona euro e gli obiettivi specifici, che ogni paese dovrà tenere presenti per avvalersi dello strumento.

A questo punto lo strumento assume una sua fisionomia definita, tanto da giustificare, sul piano operativo, la diffusione di *note illustrative*, in forma di FAQ<sup>106</sup>, che danno conto, sia pure in via indicativa, della concreta dimensione dello strumento per il periodo 2021-2027, pari ad appena 17 miliardi di euro. Anzi, mentre si scrive, si ha notizia che la presidenza finlandese ha ipotizzato, in seno alla proposta del Consiglio, uno stanziamento ancor minore per il BICC, pari a soli 12, 903 miliardi di euro, oltre a eventuali contributi volontari degli Stati membri<sup>107</sup>. Anche alla luce della modesta entità del fondo, la finalità del BICC qui appare definitivamente prospettata in termini realistici e meno ambigui. Merita di notarsi, infatti, che si riconosce in modo piuttosto esplicito che il BICC, a differenza, a es., di un regime comune di riassicurazione contro la disoccupazione o un fondo per periodi di crisi, non può comunque rappresentare uno strumento di stabilizzazione (sulla cui adozione, si ribadisce, non vi è ancora un consenso e perdurano le discussioni a livello tecnico). Come unica eccezione, dotata di un qualche effetto stabilizzatore, peraltro di modestissimo rilievo, viene indicata la riduzione dei tassi di cofinanziamento nazionale delle iniziative sovvenzionate (che, come si dirà subito appresso, può essere disposta in periodi di particolari avversità economiche). Altro aspetto messo in luce riguarda la condizionalità politica associata ai fondi BICC: non vi è una condizionalità specifica, si dice, ma sussiste quella macroeconomica cui è subordinata l'erogazione degli altri fondi del bilancio UE.

---

<sup>105</sup> Commissione europea, Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on a governance framework for the budgetary instrument for convergence and competitiveness for the euro area, 24 luglio 2019, COM(2019) 354 final, in [https://ec.europa.eu/info/files/regulation-governance-framework-budgetary-instrument-convergence-and-competitiveness-euro-area\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/regulation-governance-framework-budgetary-instrument-convergence-and-competitiveness-euro-area_en).

<sup>106</sup> Eurogruppo, *Illustrazione dello strumento di bilancio della zona euro*, 9 ottobre 2019, in <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/emu-deepening/bicc-faq/>.

<sup>107</sup> Consiglio dell'Unione Europea, *Multiannual Financial Framework (MFF) 2021-2027: Negotiating Box with figures*, 5 dicembre 2019, <https://www.consilium.europa.eu/media/41630/st14518-re01-en19.pdf>, sul quale Garnero A. e Merler S., *Un approccio strategico al bilancio Ue*, 9 gennaio 2020, Sole 24 Ore

Con un nuovo *Term Sheet* del 10 ottobre 2019<sup>108</sup>, l'Eurogruppo da ultimo definisce i modi di ripartizione e di conferimento del beneficio. Almeno l'80% dei fondi sarà ripartito per paese sulla base di due criteri, PIL pro capite invertito e popolazione; mentre nessuno Stato riceverà sovvenzioni per meno del 70% della sua quota del fondo relativo al BICC; il rimanente 20% sarà attribuito in modo flessibile. La percentuale di cofinanziamento nazionale delle riforme e investimenti ammessi è pari di norma al 25% del costo dei progetti, ma, in presenza di particolari difficoltà economiche, la stessa percentuale può essere dimezzata. Si prefigura poi un accordo intergovernativo, diretto ad autorizzare contributi supplementari degli Stati membri al bilancio UE, da destinare al finanziamento delle spese relative al BICC, quali entrate con destinazione specifica, accordo che tuttavia gli Stati membri rimarrebbero comunque liberi di concludere<sup>109</sup>. L'ultimo Vertice euro del 13 dicembre 2019 rivolge all'Eurogruppo l'invito a formulare rapidamente le soluzioni di finanziamento coerenti con le modalità di funzionamento prefigurate nella richiamata sessione di ottobre 2019, così da potere rientrare tra gli argomenti delle consultazioni del Presidente del Consiglio europeo nel contesto del prossimo QFP, secondo le sollecitazioni rivolte all'Eurogruppo<sup>110</sup>. Per altro verso, è reso noto, inoltre, l'avvio di intese volte alla possibile istituzione di uno strumento apposito a supporto della convergenza degli Stati membri non appartenenti all'area euro, secondo il modello contenuto nella proposta di regolamento della Commissione COM(2018) 391, diretto a finanziare riforme strutturali, con apposita governance, distinta dal BICC, ma comunque soggetta alle specifiche raccomandazioni per ogni paese, in raccordo con il Semestre Europeo<sup>111</sup>.

## ***2.5 Implicazioni immediate del modello finale dello strumento e primi commenti.***

Rimangono così decise in modo minimale anche le questioni già rinviate a giugno, ossia la entità del fondo, ben lontana dalle centinaia di miliardi vagheggiati nei progetti di Macron, e le fonti di finanziamento, ridotte alla sola linea di bilancio inserita nel QFP, senza alcuna entrata tributaria dedicata esterna. Le somme stanziare appaiono davvero ridotte, considerato che riguardano i 19 paesi dell'euro

---

<sup>108</sup> Eurogruppo, *Term sheet on the budgetary instrument for convergence and competitiveness (BICC)*, 10 ottobre 2019, in <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/10/10/term-sheet-on-the-budgetary-instrument-for-convergence-and-competitiveness-bicc/>.

<sup>109</sup> Come chiarito dal Servizio giuridico del Consiglio, interrogato sul punto dall'Eurogruppo, con il contributo 13116/1/19 REV1 del 15 ottobre 2019, in [http://www.senato.it/web/do-cuorc2004.nsf/4d9255edaa0d94f8c12576ab0041cf0a/5af099807d23d236c12582a60053efad/\\$FILE/ST-13116-2019-REV-1-IT.pdf](http://www.senato.it/web/do-cuorc2004.nsf/4d9255edaa0d94f8c12576ab0041cf0a/5af099807d23d236c12582a60053efad/$FILE/ST-13116-2019-REV-1-IT.pdf).

<sup>110</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/41834/20191213-euro-summit-statement-it.pdf>.

<sup>111</sup> Su tale ipotizzato strumento, denominato *Convergence and Reform Instrument* (CRI), informa la lettera del Presidente dell'Eurogruppo al Presidente dell'Euro Summit, in [https://www.consilium.europa.eu/media/41008/091019\\_eurogroup-president-letter.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/41008/091019_eurogroup-president-letter.pdf).

e un periodo di sette anni, e, mai come in questo caso, la quantità è anche qualità del mezzo, incidendo pesantemente sulla sua stessa efficacia e potenzialità espansiva. La natura volontaria di eventuali ulteriori contributi destinati al BICC ne rende improbabile l'effettiva erogazione, destinata comunque a rimanere negativamente influenzata, nel suo importo, dalla magra dotazione finanziaria originaria; ogni ampliamento della portata del mezzo è rinviata così al 2028, ma è difficile allo stato immaginare, anche allora, chissà quale ingigantimento della potenza di fuoco dello strumento.

Il modello di strumento di convergenza licenziato dall'Eurogruppo incontra, nell'opinione dei media e degli ambienti economici e finanziari, reazioni improntate a delusione e a un certo scetticismo. Del resto, già il clima dei negoziati di dicembre 2018 non annunciava certo innovazioni radicali, come era reso palese dalle sarcastiche affermazioni del ministro delle finanze olandese, Wopke Hoekstra, secondo il quale il progetto di una capacità di bilancio dell'eurozona partito "*come un elefante*", è diventato "*un topolino*" e ora "*il topolino è in gabbia*"<sup>112</sup>. Le cronache dei successivi mesi di giugno e ottobre 2019 non racconteranno nulla di molto diverso. Tutte tendono infatti a sottolineare quanto il BICC sia ben distante dalle aspettative generate dal discorso alla Sorbona di Macron, ma anche dalla stessa dichiarazione di Meseberg: non c'è un bilancio dell'eurozona, non c'è una funzione di stabilizzazione. Dal lungo contrasto esce reale vincitore l'indirizzo rigoristico dell'Olanda e non quello teso alla larga integrazione fiscale perseguito dalla Francia. Le dichiarazioni dei protagonisti della lunga notte di trattative che ha condotto al *Term Sheet* di giugno ben chiariscono il tenore del compromesso che è stato raggiunto. Le esternazioni olandesi sono ancora trancianti: sempre il ministro delle finanze Hoekstra assicura che "[a]s long as this government in the Netherlands is in place, the stabilisation function will not be there"<sup>113</sup>; con il pieno sostegno del Primo Ministro Mark Rutte, il quale, a proposito del bilancio dell'eurozona e della stabilizzazione, afferma: "[b]oth are out of the window. Stabilisation is gone. The eurozone budget is gone" e ribadisce che la politica fiscale debba rimanere questione da risolvere al solo livello nazionale, nel rispetto dei parametri concordati, "*countries need to take care of their own state budget, making sure that the deficit is under control and that state debt is under control [...] that's crucial because the best way to stabilize your economy in times of a crisis is to be able to borrow money without getting your economy into trouble*"<sup>114</sup>. Filtra notizia

---

<sup>112</sup> Brunnsden J. e Khan M., *EU embarks on sensitive reforms to financial crisis tools*, 3 dicembre 2018, Financial Times, in <https://www.ft.com/content/7934d766-f485-11e8-9623-d7f9881e729f>.

<sup>113</sup> Guarascio F. e Strupczewski J., *Euro zone takes small step on integration, but not on key ideas*, 14 giugno 2019, Reuters, in <https://uk.reuters.com/article/idUKKCN1TF0M0>.

<sup>114</sup> Smith-Meyer B., *Rutte declares eurozone budget dead, Macron hails its good health*, 21/06/2019, Politico, in <https://www.politico.eu/article/rutte-declares-eurozone-budget-dead-macron-hails-its-good-health/>.

che la stessa denominazione riduttiva del BICC, quale semplice “strumento di bilancio” sia stata dovuta alle intransigenti pressioni olandesi, così come la sua collocazione all’interno del bilancio UE<sup>115</sup>. Per contro le reazioni francesi sono sospese tra un ottimismo di maniera e la proiezione, o forse la speranza, verso i possibili futuri sviluppi dello strumento. Il ministro delle finanze francese, Bruno Le Maire, azzarda infatti che “[w]e did tonight what we had set out to do: we’ve created a genuine eurozone budget [...] it’s a breakthrough”<sup>116</sup>, “a game changer” e “a mini-revolution”<sup>117</sup>; il Presidente Macron, ricordando le sue proposte, commenta semplicemente: “[m]any things have advanced [...] we’re not there yet – we still have steps to take”<sup>118</sup>.

Le voci istituzionali dell’Unione mantengono, come richiede il loro ruolo, un atteggiamento prudente, volto a valorizzare comunque i progressi compiuti –dirà il Presidente dell’Eurogruppo, Mario Centeno: “[m]ore work is needed, but today we have taken a number of small steps”<sup>119</sup>– ma anche a rilevare quanto appare innegabile, ossia che, come nota il Direttore Generale del MES, Klaus Regling, il nuovo strumento di bilancio “it does not deal with the other issue that from an economic perspective is also important: macroeconomic stabilization”<sup>120</sup>. Lo stesso Presidente dell’Eurogruppo adombra che il BICC, a prescindere anche dalle sue effettive dimensioni, costituisca un precedente importante (“some see it as an embryo of a true eurozone budget”); dopo avere finalmente doppiato le insidie dei lunghi negoziati sul finanziamento, nell’eurogruppo di ottobre, azzarderà: “we have a new pillar in the foundations supporting the euro”<sup>121</sup>; negli ambienti europei circola l’opinione che, malgrado la sua ridotta funzione, questo strumento, qualificato in modo allusivo “foot in the door”<sup>122</sup>, sia suscettibile, almeno in prospettiva, di apportare importanti sviluppi alla capacità di bilancio dell’UE.

Va rilevato, tuttavia, che, a fronte della limitatezza delle funzioni e del raggio di azione dello strumento di convergenza e competitività, permane il convincimento, almeno nei vertici istituzionali, che la stabilizzazione rimanga comunque una questione da dovere affrontare, ma si tratta di richiami sempre più generici, se non anche rassegnati al paralizzante conflitto di indirizzi che oggi regna in argomento nella compagine europea.

---

<sup>115</sup> RTL Today, *EU ministers collide over timid eurozone reforms*, 14 giugno 2019, in <https://today.rtl.lu/news/business-and-tech/a/1361953.html>; France24, *EU ministers strike compromise on Macron-backed eurozone budget*, 14 giugno 2019, in <https://www.france24.com/en/20190614-eu-ministers-strike-compromise-macron-backed-eurozone-budget>.

<sup>116</sup> Ibidem.

<sup>117</sup> Smith-Meyer B. (2019) cit.; Reuters, 14 giugno 2019 cit.

<sup>118</sup> Smith-Meyer B. (2019) cit.

<sup>119</sup> Reuters, 14 giugno 2019 cit.

<sup>120</sup> Dendrinou V., *Finance Chiefs Agree on Euro-Area Budget But Skirt Funding*, 14 giugno 2019, Bloomberg, in <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-06-14/finance-chiefs-agree-euro-zone-budget-but-skirt-funding-source>.

<sup>121</sup> Centeno M., *Remarks by Mario Centeno following the Eurogroup meeting of 9 October 2019*, <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/10/10/remarks-by-mario-centeno-following-the-eurogroup-meeting-of-13-september-2019/>.

<sup>122</sup> Reuters : 14.6.2019 cit.

Il Presidente della BCE, Mario Draghi, nel suo intervento di commiato del 28 ottobre 2019<sup>123</sup>, conferma tutta l'importanza della funzione di stabilizzazione di bilancio a livello centrale, mediante “*una capacità di bilancio di entità e struttura adeguate: sufficientemente ampia per stabilizzare l'unione monetaria, ma pensata in modo tale da non creare un eccessivo azzardo morale*”. Questa proclamazione di principio è accompagnata, tuttavia, dall'osservazione più realistica secondo cui “[i]l cammino verso la capacità di bilancio sarà molto probabilmente lungo. La storia ci insegna che i bilanci raramente sono stati creati per il fine generale di stabilizzare, ma piuttosto per conseguire obiettivi specifici nel pubblico interesse”; lo stesso Presidente ricorda infatti che la capacità centrale di bilancio nasce, nei fatti, sotto il morso di “*una causa pressante*”, come è stata la Grande Depressione, per gli Stati Uniti degli anni '30, o, egli prevede, sarà forse per l'Europa dei prossimi anni, l'incalzare dei cambiamenti climatici. Il Presidente dell'Eurogruppo, in una recentissima occasione<sup>124</sup>, si è richiamato proprio alle considerazioni di Draghi, quando ha dovuto descrivere le caratteristiche del BICC. Ribadito che nessun bilancio ha preso avvio dalla stabilizzazione, Centeno si è sentito libero di rilevare che “[t]he BICC is not an instrument for stabilisation – it is not meant to be one. [b]ut the BICC will bring our economies closer together and, in doing so, it will ease concerns about the need for permanent transfers. [i]n this sense, it will work to provide stability”. Questo strumento, insomma, rappresenta, secondo questa prospettiva (per la verità sappiamo ormai ricorrente), il primo e necessario passo sul cammino della stabilizzazione. Di esso siamo invitati a vedere più che il valore intrinseco, quello potenziale se non, forse, simbolico<sup>125</sup>.

Il futuro non sembra portare novità. La neo Presidente della Commissione, Ursula von der Leyen, nel suo programma politico<sup>126</sup>, in tema di unione economica e monetaria, si limita infatti a prevedere l'intenzione di mantenere lo status quo, ossia realizzare “uno strumento di bilancio per la convergenza e la competitività”<sup>127</sup>; ad altri fini, trattando cioè del pilastro sociale dell'Europa, accenna appena a un non meglio precisato regime europeo di riassicurazione delle indennità di disoccupazione, con

---

<sup>123</sup> Draghi M., *Intervento di Mario Draghi, Presidente della BCE, in occasione della cerimonia di commiato in suo onore*, in <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp191028~7e8b444d6f.it.html>.

<sup>124</sup> Centeno M., Audizione del Presidente Mario Centeno di fronte alla Commissione Affari Economici e Monetari del Parlamento Europeo, nella seduta del 18 novembre 2019, <https://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/eurogroup/president/news/2019-11-19-speech-by-mario-centeno-at-the-european-parliament-s-econ-committee/>.

<sup>125</sup> “[b]ut it is short-sighted to take the BICC at face value. [w]hat matters the most is not what the BICC is – not even what it can become, but rather what it entails. [t]he BICC will strengthen our framework of economic coordination.”, *ibidem*.

<sup>126</sup> Von der Leyen U., *Un'Unione più ambiziosa. Il mio programma per l'Europa*, 2019, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_it.pdf).

<sup>127</sup> Ivi, p. 10: “[d]arò la priorità all'ulteriore approfondimento dell'Unione economica e monetaria. [i]n questo contesto, contribuirò a concretare uno strumento di bilancio per la convergenza e la competitività della zona euro che sostenga le riforme e gli investimenti propizi alla crescita negli Stati membri. Aumenterò il sostegno ai paesi che non fanno parte della zona euro ma che si preparano ad aderirvi”.

collaterali effetti stabilizzatori<sup>128</sup>.

---

<sup>128</sup> Ivi, p. 11: “[d]obbiamo fare di più anche per sostenere chi perde il lavoro a causa di avvenimenti esterni che incidono sulla nostra economia. Per questo motivo proporrò un regime europeo di riassicurazione delle indennità di disoccupazione, che tutelerà i nostri cittadini e ridurrà la pressione sulle finanze pubbliche in presenza di shock esterni”.

## CAPITOLO TERZO

### SUL FUNZIONAMENTO DELLO STRUMENTO

Abbiamo finora considerato il BICC quale epilogo del lungo processo verso la creazione di una specifica capacità fiscale per i paesi che hanno adottato la moneta unica. Ne abbiamo sinteticamente richiamato il contenuto per porlo a raffronto con i modelli che l'hanno preceduto, segnalandone l'affinità con il più recente, il modello franco-tedesco conseguente alla dichiarazione di Meseberg. Adesso verrà approfondito l'esame della disciplina sul BICC, per metterne in luce i caratteri essenziali, gli effetti e i limiti. Il commento all'attuale schema dello strumento prende avvio dal profilo funzionale del BICC, vista l'importanza che assume tale fattore. Verrà subito osservato, infatti, come il BICC presenti obiettivi non ben specificati: la convergenza e la competitività sono soltanto enunciate, in termini tanto generici da rendere lo stesso oggetto dello strumento (sostegno a riforme e investimenti) a sua volta anch'esso impreciso. Il BICC, inoltre, nasce già condizionato da un doppio ordine di vincoli conseguente al rispetto dei Trattati e delle vigenti procedure di bilancio. Ciò restringe notevolmente l'ambito delle opzioni possibili in materia di finanziamento ed espone lo strumento al potere di veto degli Stati membri, in quanto parte del bilancio pluriennale dell'Unione. L'assetto dello strumento, piuttosto indefinito negli obiettivi e nell'oggetto, acquista concretezza all'interno del quadro di governance, elaborato dall'apposita proposta di regolamento e incentrato sugli orientamenti e le raccomandazioni promananti dal semestre europeo. L'ambito soggettivo del BICC, ristretto ai soli Stati dell'eurozona (e a quelli che hanno aderito agli accordi di cambio) pare ispirato al fine di favorire la convergenza quale strumento di stabilità della moneta. I criteri di allocazione delle sovvenzioni, appaiono invece il risultato di logiche contraddittorie, in quanto il fine della convergenza sembra in larga misura frustrato dal vincolo che impone di destinare la massima parte dei fondi del BICC agli Stati che li hanno versati. Gli obiettivi e gli effetti del BICC verranno infine comparati con quelli dei fondi strutturali per verificare il rischio di inutile duplicazione di strumenti analoghi.

#### **3.1. Gli obiettivi**

L'orizzonte degli *obiettivi* del *Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness* consiste, almeno a un primo sguardo, nella pura e semplice indicazione della convergenza e competitività. Le finalità a cui lo strumento deve tendere, così prefissate, rischiano di rimanere vaghe, perché, di per sé

sole, incapaci di offrire elementi sufficientemente univoci ai fini della selezione degli interventi ammissibili. Occorre chiedersi allora se le stesse categorie di convergenza e di competitività, entrambe di per sé poliseno<sup>129</sup>, ove sottoposte a un'analisi più ampia e sistematica, possano rivelare significati capaci di chiarire quali ambiti di applicazione acquistino nel contesto del BICC.

### 3.1.1. Convergenza

Il perseguimento della convergenza, come abbiamo avuto ampiamente modo di considerare nei precedenti capitoli, precede l'ideazione del BICC: basterebbe ricordare al riguardo la Relazione dei Cinque Presidenti<sup>130</sup>. Così come in precedenza, un simile obiettivo è da considerare a livello infra-europeo: l'ambito di riferimento è, come nel caso del CCI o dei *contractual arrangements*, quello nazionale; in altre parole si tratta di una convergenza interstatale. Ulteriori conferme in questo senso derivano dalla successiva analisi della governance dello strumento (v. § 3.5). Meno certa è la natura di questa convergenza. È possibile, infatti, distinguere diverse accezioni di convergenza: nominale, reale e strutturale<sup>131</sup>, ma anche sociale, della produttività e dei cicli economici. La *convergenza nominale* attiene al rispetto e all'uniformazione attorno a livelli prestabiliti di una o più variabili (inflazione, tassi di interesse, deficit, debito pubblico...); il Trattato di Maastricht del 1992 – con i suoi cinque Criteri di convergenza<sup>132</sup> – mirava proprio a questo tipo di convergenza. La *convergenza reale*, invece, è in buona parte assimilabile al fenomeno del *catching up* richiamato in precedenza<sup>133</sup> e consiste nel graduale avvicinamento dei livelli di PIL pro-capite fra diversi paesi. Un'ulteriore definizione di convergenza reale<sup>134</sup> tiene conto anche della *convergenza della produttività*, che possiamo definire approssimativamente come l'uniformazione su livelli simili di produttività totale dei fattori<sup>135</sup> (*total*

---

<sup>129</sup> Funke O., Guttenberg L., Hemker J., Tordoir S., *Finding a common ground. A pragmatic budgetary instrument for the euro area*. Policy paper 8 February 2019, Bertelsmann Stiftung, Berlin, p. 2, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/finding-common-ground/>, commentano in proposito: “[t]he Euro Summit chose competitiveness and convergence as the new instrument’s two main objectives. [y]et of course, both terms mean different things to different people”.

<sup>130</sup> “La nozione di convergenza è al centro della nostra Unione economica: convergenza tra Stati membri per conseguire i massimi livelli di prosperità; e convergenza all’interno delle società europee, per preservare il nostro modello europeo, unico nel suo genere”, Relazione cit. p. 8.

<sup>131</sup> Buti M. e Turrini A., *Ciò che serve in Europa per convergere e crescere assieme*, 4 settembre 2015, lavoce.info, in <https://www.lavoce.info/archives/36648/cio-che-serve-in-europa-per-convergere-e-crescere-assieme/>.

<sup>132</sup> Nello specifico i criteri riguardavano debito pubblico, deficit, inflazione, tassi di cambio e tassi di interesse a lungo termine.

<sup>133</sup> V. § 1.1 e grafico 1.1.

<sup>134</sup> Kolasa M., *Real convergence and its illusion*, Agosto 2010, European Central Bank – Working Paper Series No 1231, p. 8. “We define real convergence as productivity catch-up”.

<sup>135</sup> Ivi, p. 12

*factor productivity*, TFP)<sup>136</sup>. La *convergenza sociale*, invece, concerne i livelli occupazionali, le condizioni di vita e di lavoro, nonché la qualità del welfare<sup>137</sup>. Troviamo, poi, la polisemica nozione di *convergenza strutturale*, cioè convergenza delle strutture economiche – associata alla convergenza dei livelli di PIL pro-capite reale – dove per “struttura economica” si intende:

“*the composition and evolution of components of an economy such as consumption, production, trade, employment and government spending[,] [...] the sectoral shares of labour force, consumption patterns and income distribution as the most traditional particularities that define an economic structure, [...] the variables related to sectoral shares of GDP together with a set of trade-related variables, [...] education, demographic transition, government revenues, investment and urbanization*”<sup>138</sup>.

Vi è, infine, un modello più dinamico di *convergenza* che si riferisce alla sincronicità *dei cicli economici*. La simmetria dei cicli economici – importante criterio della teoria delle aree valutarie ottimali – è di estrema rilevanza in un’unione monetaria: una politica monetaria comune è tanto più efficace quanto più sincronici sono i cicli economici degli Stati membri. Se così non fosse, un dato livello dei tassi di interesse applicato dalla BCE potrebbe risultare troppo restrittivo per Stati membri che versano in condizioni di stagnazione o recessione, e contemporaneamente troppo accomodante per altri Stati membri che invece attraversano una fase di forte crescita. In un caso come quello appena descritto qualsiasi politica monetaria risulterebbe dunque inefficace. La convergenza dei cicli economici comprende quella strutturale: quest’ultima rappresenta anzi un presupposto della prima. Esistono, però, altri elementi che favoriscono l’allineamento dei cicli economici, quali la mobilità della forza lavoro, forme di *private risk sharing* – come l’unione bancaria e dei mercati dei capitali – e di *public risk sharing*, ad esempio meccanismi fiscali centralizzati di aggiustamento anticiclico – al momento assenti – come il già menzionato schema di riassicurazione contro la disoccupazione, capaci di correggere rapidamente shock economici idiosincratichi<sup>139</sup>. Si tratta, quindi, di un obiettivo probabilmente più ambizioso degli altri, ma che sicuramente potrebbe giovare alla resilienza dell’UEM.

---

<sup>136</sup> La variabile TFP contiene al suo interno fattori come il progresso tecnologico e miglioramenti della funzione di produzione legati all’attuazione di riforme strutturali, oltre che una serie di altri elementi, non sempre specificati, aventi effetti migliorativi sulla produttività. Proprio per il carattere così “misterioso” – di questa variabile, Jon Cunliffe, attuale Vicegovernatore della Bank of England, in un suo discorso (<https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/speech/2015/pay-and-productivity-the-next-phase>) ha definito la TFP come “magic fairy dust” (sic!).

<sup>137</sup> Questo l’obiettivo del Pilastro europeo dei diritti sociali, proclamato nel corso del Vertice sociale per l’occupazione e la crescita eue del 17 novembre 2017.

<sup>138</sup> Alexoaei A. P. e Robu R. G., *A theoretical review on the structural convergence issue and the relation to economic development in integration areas*, 2018, Proceedings of the International Conference on Business Excellence, 12, issue 1, p. 36.

<sup>139</sup> Franks J. et al., *Economic Convergence in the Euro Area: Coming Together or Drifting Apart?*, 2018, IMF Working Paper WP/18/10.

Fermo restando che quelli appena esposti costituiscono costrutti teorici, inevitabilmente destinati a non trovare rigida corrispondenza nei fenomeni economici reali, nondimeno è lecito attendersi di rinvenire nei concreti strumenti di bilancio taluni elementi coerenti rispetto alle categorie di convergenza da essi presupposte. Nei documenti istituzionali relativi al BICC, invece, mancano indicazioni esplicite circa il particolare tipo di convergenza a cui mira lo strumento. Al più, la nozione di convergenza potrebbe essere desunta dalla finalità ultima che il *Term Sheet* pare imporre al BICC, ossia rafforzare l'UEM e consolidare la resilienza delle economie degli Stati dell'Eurozona<sup>140</sup>. Se ne potrebbe concludere, dunque, che la convergenza (come la competitività) dovrebbe essere vista in relazione al migliore funzionamento dell'eurozona, come unione monetaria<sup>141</sup>. A questa stregua, la convergenza dovrebbe dirsi collegata alla stabilità della moneta e quindi finalizzata all'allineamento dei cicli economici: un'efficace politica monetaria comune, come chiarito in dottrina, non può prescindere, infatti, dalla sincronicità dei cicli economici dei singoli paesi<sup>142</sup>. Ma una simile interpretazione appare fondata su elementi piuttosto labili, se non arbitrari, come ineluttabilmente risulta la priorità attribuita dall'interprete a uno tra i vari obiettivi indicati da un testo normativo. Quel che più importa, tuttavia, è che questa lettura appare contraddetta dalle stesse caratteristiche del BICC. Tale strumento, infatti, difetta strutturalmente delle qualità necessarie a perseguire l'allineamento dei cicli economici: non svolge alcuna significativa funzione di stabilizzazione fiscale; ha un ridotto effetto redistributivo; ha dimensioni ai limiti dell'irrisorio. Non rimane che prendere atto che il significato di convergenza nel BICC, in realtà, è sfuggente, e ne è prova eloquente il discorso tenuto dal Presidente dell'Eurogruppo Centeno presso Bloomberg a Bruxelles il 7 maggio 2019<sup>143</sup>, al fine di presentare agli ambienti finanziari il nuovo strumento per l'autonomia fiscale dell'euro (che di lì a breve, avrebbe preso la forma del BICC con il *Term Sheet* del 14 giugno di quell'anno). Il discorso rimarca l'importanza della

---

<sup>140</sup> Prevede infatti il *Term Sheet* di giugno 2019 quale generale premessa: “[t]he instrument will strengthen the Economic and Monetary Union [...] it will help to strengthen the potential growth and to enhance the resilience and adjustment capacities of our economies”.

<sup>141</sup> Questa conclusione è condivisa (con riguardo alle conclusioni assunte dall'Euro Summit del dicembre 2018, circa lo strumento di bilancio in esame), da Funke O., Guttenberg L., Hemker J., Tordoir S., *Finding a common ground. A pragmatic budgetary instrument for the euro area*, cit., p. 2, che, a proposito dello strumento di bilancio in rassegna, sostengono: “we should operationalise convergence and competitiveness strictly in terms of what helps make the eurozone function better as a currency union”. Operazione interpretativa analoga è condotta da Lionello, L. *The pursuit of stability of the euro area as a whole*, 2019, Springer, pagine 185 e ss., che ricostruisce il BICC, come altri istituti di centralizzazione fiscale, alla luce del generale principio di stabilità dell'euro area espresso dall'art. 136 TFUE.

<sup>142</sup> Funke O. et. al. (2019) cit. p. 3, affermano infatti “the budgetary instrument should aim at business cycle convergence, an objective that the EU budget cannot and does not deliver on”; proprio perché “a currency union can cope with divergences between richer and poorer regions, as the example of the U.S. shows. What is vital to the stability of a currency union, however, is for business cycles to be relatively aligned between members, with most going through boom and bust periods at about the same time”.

<sup>143</sup> Centeno M., *The Euro's path towards fiscal autonomy- Ensuring the single currency works for all*, Speech by the Eurogroup President at Bloomberg Brussels, 7 maggio 2019, in <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/eurogroup/president/news/2019-5-7-speech-bloomberg/>.

convergenza, presupposta dal BICC, ai fini di un'unione monetaria<sup>144</sup>, ma nella reiterata accezione di convergenza dei redditi (*income convergence*), qualificata come una condizione essenziale per la stabilità della moneta<sup>145</sup>. Riecheggia, per questo profilo, l'idea di convergenza reale – al pari di quella perseguita dal fondo di coesione – la quale si accorda all'obiettivo di avvicinare i livelli di reddito pro capite dei diversi paesi. mentre qui viene posta invece in stretta relazione con il fine della stabilità della moneta, più compatibile semmai con la convergenza dei cicli economici.

Considerata l'ambivalenza degli elementi sin qui raccolti, in attesa di una definitiva disciplina normativa dello strumento, non resta intanto che valorizzare la connessione funzionale tra BICC e il semestre europeo (che appresso indagheremo, § 3.5), posto che saranno proprio le raccomandazioni emanate nell'ambito del semestre a informare gli obiettivi strategici del BICC. Prendendo allora come fattispecie applicativa, la più recente raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro<sup>146</sup>, notiamo che essa insiste su diversi fronti: sostegno degli investimenti pubblici e privati, sostenibilità fiscale, detassazione del lavoro, promozione di educazione e R&S, miglioramento e sostenibilità della protezione sociale, completamento dell'Unione Bancaria, aumento della produttività, implementazione di politiche attive del mercato del lavoro. Questi aspetti giocano un ruolo rilevante in più di un modello di convergenza fra quelli sopra individuati. Ma potrebbe dirsi, con tutte le cautele del caso, che il modello più affine, in relazione al BICC, sia quello tendente alla *convergenza strutturale*. Difatti, seppure nella sua ultima raccomandazione per l'euro area il Consiglio abbia esortato al completamento dell'Unione bancaria, è davvero difficile ipotizzare che il BICC possa agevolare in alcun modo tale processo, nondimeno rilevante in un'ottica di convergenza dei cicli economici. È, invece, pacifico ritenere che il resto degli obiettivi richiamati attengano alle dimensioni contemplate dal modello della convergenza strutturale.

### **3.1.2. Competitività**

Veniamo, ora, alla nozione – non meno ambigua – di competitività. Come è ovvio, il BICC intende l'accezione di *livello* macroeconomico: non ci stiamo riferendo alla competitività di singole aziende (*micro-level competitiveness*). Non ci stiamo riferendo neanche – e questo è meno ovvio – alla mera somma dei micro-livelli, poiché la competitività di macro-livello presenta caratteristiche e dinamiche

---

<sup>144</sup> Ivi, “I will start discussing why convergence and competitiveness are important for a monetary union and how we can achieve them”

<sup>145</sup> Ivi, “The promise of upward convergence of income is at the core of the European ideal”; “income convergence must be treated as a condition for the stability of the monetary union”.

<sup>146</sup> Consiglio dell'Unione Europea, Raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro, 11 gennaio 2019, 5097/19.

proprie, in grado di influenzare i comportamenti ai livelli più bassi<sup>147</sup>. Il livello di riferimento del BICC è proprio quello dell'intera Eurozona, nelle sue interazioni con gli altri attori economici globali<sup>148</sup>. Per quanto concerne il *contenuto* del concetto di competitività, non vi sono visioni univoche. Nel 1994 il premio Nobel Paul Krugman, in un articolo non a caso intitolato “*Competitiveness: a Dangerous Obsession*”, critica ferocemente l'idea stessa di competitività applicata agli Stati, fino a definirla “*just a funny way of saying productivity*”.

Parte del mondo accademico (e istituzionale) assume, invece, posizioni diametralmente opposte al riguardo e sostiene che la produttività sia solo la punta dell'iceberg, figura rappresentativa dell'omonimo modello della competitività (v. Grafico 3.1). Per Krugman, infatti, il concetto di competitività, associato a un'economia nazionale, si configura come un gioco a somma zero o, addirittura, negativa: se tutti gli stati spingono per aumentare la competitività del loro insieme di attività, il risultato è che i rapporti relativi possono cambiare ma il benessere collettivo rischia di diminuire (maggiore disoccupazione, ecc. ecc.). Questa posizione è criticabile, come fanno notare Blandinières et al. (2017)<sup>149</sup> perché non sembra tenere conto dell'impatto di lungo termine della specializzazione internazionale e delle innovazioni. Inoltre, essa sembra tener conto esclusivamente della crescita e non dello *sviluppo*, concetto comprendente anche elementi relativi al miglioramento della qualità della vita sotto profili non prettamente economici.

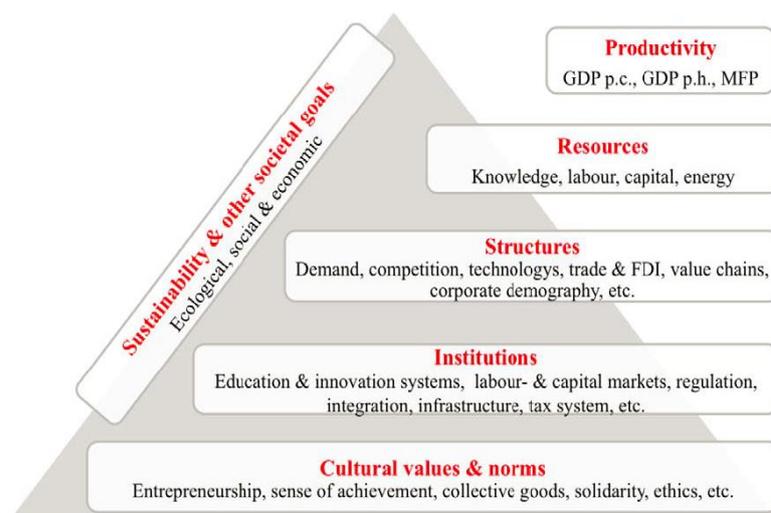
---

<sup>147</sup> “However, the meso- and macro-levels are not mere passive aggregates of choices by the micro-units, they are also the level at which many policies actively shape the creation of competitive advantages and thus exert an influence on the outcome of the competitive process among the individual market participants” da Pender M., *Competitiveness and Industrial Policy: From Rationalities of Failure Towards the Ability to Evolve*, gennaio 2016, Österreichisches Institut Für Wirtschaftsforschung.

<sup>148</sup> Funke O. et al. (2019), p. 3. “The pursuit of “competitiveness” requires a focus on productivity growth for the eurozone as a whole, with a focus on those countries that are lagging behind”

<sup>149</sup> Blandinières F., Dürr N., Frübing S., Heim S., Pieters B., Janger J. e Peneder M., *Measuring Competitiveness*, 2017, Centre for European Economic Research, Austrian Institute of Economic Research.

### Grafico 3.1 – Modello “iceberg”



Fonte: Peneder (2016)<sup>150</sup>

Nel modello *iceberg*, quindi, alla dimensione della produttività – intesa in senso restrittivo – se ne sommano altre via via più intangibili e più lontanamente correlate alla mera competizione economica internazionale. Finiscono così all'interno dell'*iceberg* elementi come l'etica, la solidarietà, l'ecologia, l'equità sociale, etc. Ciò non stupisce se si considera che gli stessi autori collegano la definizione di competitività di uno Stato a *“the ability of an economy to provide citizens with improving living standards on a sustainable basis and broad access to jobs for those willing to work”*<sup>151</sup>. L'impressione è che il BICC faccia riferimento a un'idea di competitività che si pone a cavallo tra i due estremi appena delineati. Da una parte, le finalità dello strumento sembrano alludere semplicemente alla produttività, come lascerebbero pensare non soltanto le considerazioni espresse da Centeno, nel ricordato discorso a Bloomberg<sup>152</sup>, ma anche le indicazioni degli economisti<sup>153</sup>. Quando invece estendiamo il confronto, anche in questo caso, alle determinazioni assunte dal Consiglio in sede di semestre europeo – sulla

<sup>150</sup> Peneder M., *Competitiveness and Industrial Policy: From Rationalities of Failure Towards the Ability to Evolve*, 2016, WIFO, Working Paper No. 505/2016.

<sup>151</sup> Blandinières et al. (2017).

<sup>152</sup> Speech by the Eurogroup President at Bloomberg Brussels, 7 May 2019, cit., “[c]onvergence and competitiveness will be driven by productivity gains above all else. Increasing it will require us to improve our growth models by improving the quality of labour as well as capital”.

<sup>153</sup> Funke et al. (2019) leggono la competitività assegnata al BICC come *“promoting productivity growth”*.

base della già menzionata raccomandazione<sup>154</sup> – esse sembrano andare oltre la mera produttività misurata in termini di PIL pro capite, PIL per ora lavorata e produttività multifattoriale<sup>155</sup>, anche se non prendono in particolare considerazione riferimenti come l'ecologia, l'equità sociale o, ancora meno, la solidarietà e l'etica.

In definitiva, l'analisi delle nozioni di convergenza e competitività, pur se allargata a una comparazione con i contenuti della raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro, permette di delimitare solo in modo frammentario e approssimativo l'ambito delle possibili finalità del BICC. Per trovare un significato compiuto degli obiettivi formulati per il BICC, non rimane dunque che attendere la definitiva disciplina dello strumento in questione o, quanto meno, l'emanazione di norme attuative, che diano sostanza a quello che allo stato attuale è uno schema ancora troppo indefinito, tutto centrato sulla proposta di governance e, in ultima istanza, sulle determinazioni di tipo prettamente politico che saranno assunte nell'ambito (e sulla base del) semestre europeo.

### **3.2. Procedura legislativa.**

Conviene avvertire in premessa, per quanto ovvia, che il BICC è stato elaborato nel rispetto del vigente quadro comunitario, e quindi non prevede modifiche dei Trattati, né della legislazione derivata. Da ciò deriva un limite stringente all'ambito di operatività dello strumento, che, vista la connessione con gli aspetti finanziari, verrà meglio illustrata al paragrafo seguente. Quanto occorre ora rilevare sul piano legislativo, è piuttosto che il modello di BICC preso in considerazione rimane ancora provvisorio, in quanto sia il profilo sostanziale, concordato in seno all'Eurogruppo con il *Term Sheet* di giugno 2019, sia il successivo disegno di governance, licenziato dalla Commissione con la ricordata proposta di regolamento di luglio, debbono essere tramutati in due appositi atti legislativi (regolamenti) che ne detteranno la compiuta disciplina, come avverte lo stesso *Term Sheet*, nel solco di quanto già previsto nel Vertice di dicembre 2018<sup>156</sup>. Il procedimento legislativo da utilizzare, per la disciplina generale dello strumento, potrebbe essere quello già attivato dalla proposta di regolamento sul programma di riforme, presentato dalla Commissione il 31 maggio 2018, che comprende il *Reform*

---

<sup>154</sup> Consiglio dell'Unione Europea, Raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro, 11 gennaio 2019, 5097/19.

<sup>155</sup> La produttività multifattoriale (MFP) può, di fatto, essere intesa come sinonimo della produttività totale dei fattori (TFP). Unica differenza con quest'ultimo concetto è la consapevolezza di non poter computare tutti i fattori intervenienti sulla produttività, senza che però venga tracciata una chiara linea di demarcazione tra cosa viene considerato e cosa no.

<sup>156</sup> “*The instrument will be adopted in accordance with the legislative procedure, as foreseen by the Treaties, on the basis of the relevant Commission proposal to be amended [...] the arrangements for the governance framework for the euro area Member States should be codified in an additional act*”.

*Delivery Tool* (RDT)<sup>157</sup>, come lascia intendere lo stesso *Term Sheet*<sup>158</sup>. Per quanto concerne, invece, il quadro di governance vi sarà, un autonomo processo legislativo, conseguente alla proposta di regolamento sulla governance del BICC del luglio 2019<sup>159</sup>.

In definitiva, il modello di BICC, che ha ricevuto il laborioso consenso degli Stati dell'Eurozona all'interno dell'Eurogruppo, deve ancora affrontare il procedimento legislativo ordinario, anzi due procedimenti connessi. Quindi è virtualmente tuttora suscettibile di significative modifiche o, all'estremo, di andare incontro a una mancata adozione. Nell'attuale realtà politica europea, tuttavia, non sembrano da attendersi sostanziali innovazioni da parte della Commissione, sia pure entro i limiti consentiti dal suo potere di iniziativa legislativa, qui attivato su richiesta di altra istituzione europea, quale l'Eurogruppo. La Commissione, infatti, come si tornerà a osservare, ha avanzato la proposta di regolamento relativa alla governance, in pedissequa conformità ai dettami espressi dall'Eurogruppo con il *Term Sheet* di giugno; e non vi è nulla che lasci pensare che la medesima Commissione vorrà assumere un diverso atteggiamento in occasione dell'altro procedimento legislativo che riguarderà gli ulteriori aspetti del BICC, diversi dalla governance. Semmai è lecito attendersi – non solo per il suo ruolo codecisorio, ma anche in ragione delle posizioni molto più avanzate espresse in tema di capacità di bilancio dell'Eurozona<sup>160</sup> – che sia il Parlamento, nell'ambito del suo potere decisionale e di bilancio<sup>161</sup>, a concordare con il Consiglio un assetto del BICC più idoneo al buon funzionamento dell'Eurozona, rispetto all'attuale configurazione dello strumento. La sede legislativa più vicina e opportuna potrebbe essere quella concernente l'approvazione dell'imminente QFP; al riguardo, infatti, vanno condivise le immediate sollecitazioni rivolte in dottrina alla Commissione e al Parlamento

---

<sup>157</sup> Oggetto della proposta di regolamento del 31 maggio 2018 della Commissione (§ 1.6.1).

<sup>158</sup> Il *Term Sheet* infatti, richiama il procedimento legislativo riguardante il precitato programma di riforme, come dimostra il riferimento a “the relevant Commission proposal”, v. Van der Sluis M., *A Euro area budget: another seedling?*, p. 58, in *Recent Evolutions in the Economic and Monetary Union and the European Banking Union: A Reflection* - Maastricht Law 2019/03, [https://www.academia.edu/40969493/Recent\\_Evolutions\\_in\\_the\\_Economic\\_and\\_Monetary\\_Union\\_and\\_the\\_European\\_Banking\\_Union\\_A\\_Reflection](https://www.academia.edu/40969493/Recent_Evolutions_in_the_Economic_and_Monetary_Union_and_the_European_Banking_Union_A_Reflection). Nello stesso senso la detta proposta della Commissione (*Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo a un quadro di governance per lo strumento di bilancio per la convergenza e la competitività della zona euro*, COM(2019) 354 final) ove si precisa infatti: “[l]o strumento sarà parte del programma del sostegno alle riforme”, specificando (alla nota 4) che si riferisce proprio al programma previsto dalla proposta di regolamento del 31 maggio 2018, COM(2018) 391 final.

<sup>159</sup> Questo è l'intendimento espresso dall'Eurogruppo di giugno 2019, laddove cita l'“additional act”.

<sup>160</sup> Cfr. Fabbrini- Venturuzzo, *Research Handbook on EU Economic Law*, 2019, Edward Elgan, pp. 119-121.

<sup>161</sup> Inutile precisare che il Parlamento ha un potere pariordinato al Consiglio nella procedura decisionale utilizzata sia per adottare la legislazione UE, sia per approvare il bilancio; mentre con specifico riferimento al QFP, il Parlamento ha un semplice potere di approvazione della determinazione del Consiglio, ma non può emendarla. A quest'ultimo riguardo e a riprova dell'importanza attribuita dal Parlamento alla questione della capacità di bilancio, va richiamata la “*Risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2018 sul prossimo QFP: preparazione della posizione del Parlamento in merito al QFP per il periodo successivo al 2020 (2017/2052(INI))*” [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0075\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0075_IT.html). A riprova dell'importanza attribuita alla questione della capacità di bilancio, il Parlamento inseriva, fra le priorità e le sfide del QFP 2021-27 al punto 11: “lo sviluppo di una funzione di stabilizzazione per gli Stati membri della zona euro, eventualmente mediante il proposto Fondo monetario europeo, unitamente a uno specifico strumento di convergenza per gli Stati membri in procinto di aderire all'euro”.

perché migliorino il funzionamento del BICC, già all'atto dell'adozione del QFP, considerata l'importanza del migliore avvio possibile dello strumento<sup>162</sup>. Se ci si accontentasse di lasciare immutato l'attuale regime per poi correggerlo in futuro, occorrerebbe attendere il 2025, al più presto, ossia l'inizio dei negoziati relativi al QFP successivo, che decorrerà soltanto a partire dal lontano 2028.

### **3.3 Quadro di bilancio e modalità di finanziamento del BICC.**

La denominazione del BICC quale “*strumento di bilancio*” è stata voluta da parte olandese per attenuare l'impatto politico e persino simbolico dell'innovazione. Si è voluto sottolineare così che non si tratta di un “bilancio” vero e proprio dell'Eurozona, con quello che una simile scelta – dirompente anche solo sul piano lessicale – avrebbe significato. La qualificazione nei termini di “bilancio” *tout court*, infatti, avrebbe potuto richiamare l'idea di marcata autonomia dei paesi della zona euro, di politiche fiscali maggiormente coordinate e preliminari a forme di ripartizione solidale del rischio. Insomma, vi sarebbe stata una pericolosa consonanza, seppure limitata al puro piano semantico, con le proposte politicamente “eversive” lanciate nel Discorso alla Sorbona o con la Dichiarazione di Meseberg. Il BICC, invece assume un'appellazione rassicurante, che immediatamente esclude la paventata funzione di stabilizzazione o il rischio di trasferimenti permanenti. Del resto, non si può negare che il nome si accordi alla modesta portata del mezzo. Anzi questa stessa denominazione potrebbe dirsi financo troppo generosa, se si pone a raffronto con i precedenti modelli che condividevano con il BICC l'intitolazione di “strumento di bilancio”<sup>163</sup>.

Andando oltre il semplice dato testuale, la qualificazione del BICC deve essere approfondita seguendo un criterio più propriamente giuridico e ordinamentale. Occorre tenere conto, cioè, della circostanza che il quadro dei Trattati esistenti impedisce di per sé di adottare talune forme di attuazione della capacità di bilancio, come la creazione di un bilancio separato per l'Eurozona o l'istituzione di un organo con personalità giuridica separata che gestisca lo stesso bilancio<sup>164</sup>. Il principio che vieta

---

<sup>162</sup> Queste considerazioni sono espresse da Guttenberg L., *A new approach to eurozone reform, New beginnings*, settembre 2019, Jacques Delors Institutes in Paris & Berlin, che sollecita la Commissione, d'intesa con il Parlamento, in occasione dell'approvazione del nuovo QFP, a tentare di perfezionare l'attuale conformazione del BICC, forzando gli Stati membri ad accettare le conseguenti modifiche, <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2019/09/2-EUROZONE-Guttenberg-EN.pdf>; nello stesso senso Rubio, E., *An Eu Budget in Support of the next Commission's Agenda*, p. 10, *New beginnings*, Jacques Delors Institutes in Paris & Berlin, September 2019, p.12-13, <https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2019/09/9-BUDGET-Rubio-1.pdf>.

<sup>163</sup> La denominazione di “strumento di bilancio”, infatti, era impiegata da proposte più ampie e talora innovatrici, come a es. il Blueprint del 2012, la Comunicazione della Commissione conseguente alla roadmap del 2017, la stessa proposta di Regolamento sullo strumento per la realizzazione delle riforme del maggio 2018 o ancora il progetto franco-tedesco successivo alla Dichiarazione di Meseberg

<sup>164</sup> La compatibilità delle scelte di bilancio con i Trattati vigenti è stata oggetto di un'analisi approfondita, elaborata dalla Nota del Parlamento Europeo – Direzione generale delle politiche interne dell'Unione – Direzione dei diritti dei cittadini e degli affari costituzionali: *Legal options for an additional EMU fiscal capacity*, 2013, p. 17. In essa rimane chiarito che: “[t]he establishment of a fiscal capacity outside of the EU budget can be seen as a permissible exception to the principle

simili opzioni di radicale autonomia rispetto al bilancio dell'UE è espresso infatti dall'art. 310 (1) TFUE che sancisce la regola dell'unità e completezza del bilancio, secondo cui “[t]utte le entrate e le spese dell'Unione devono costituire oggetto di previsioni per ciascun esercizio finanziario ed essere iscritte nel bilancio”. Il BICC, appunto, presuppone Trattati invariati e utilizza la formula organizzativa più rispettosa possibile dell'attuale quadro finanziario, rimanendo nei limiti di una semplice posta del bilancio dell'Unione.

La scelta di assumere la forma di una linea di bilancio determina per il BICC una serie di conseguenze sul piano sostanziale e istituzionale. In primo luogo, la regola del pareggio di bilancio, espressa dallo stesso art.310(1) TFUE, e il divieto di indebitamento, posto dal vigente regolamento finanziario<sup>165</sup>, obbligano a trovare le risorse per il BICC all'interno degli stanziamenti previsti dal bilancio medesimo, rispettandone i tetti di spesa, con evidente limitazione della quantità di denaro utilizzabile per la nuova destinazione. In una prima fase, infatti (secondo l'attuale proposta di QFP 2021-2027) il BICC troverà spazio nell'ambito della posta del bilancio unionale dedicata al programma di sostegno alle riforme economiche (il medesimo previsto dalla proposta formulata il 31 maggio 2018 dalla Commissione). In secondo luogo, la capacità di bilancio è destinata ad essere integrata nel quadro finanziario pluriennale, in quanto l'articolo 312(1) TFEU afferma che il bilancio annuale dell'Unione è conforme al quadro finanziario pluriennale, eccettuato il caso (che qui non ricorre) in cui sussista un finanziamento alimentato da entrate a destinazione specifica<sup>166</sup>. Non a caso il *Term Sheet* di giugno 2019 stabilisce che sarà il QFP a definire la dimensione del BICC. Ma questa integrazione nel bilancio pluriennale conduce, a sua volta, a un importante effetto politico, con evidenti riflessi anche sul piano della governance. L'art. 312 (2) TFEU, infatti, prevede che il QFP sia approvato dal Consiglio con voto unanime. Il BICC, all'atto della deliberazione sul QFP, sarà esposto, quindi, a una sorta di potere di veto concesso a ogni singolo Stato membro, anche se non appartenente alla zona euro. Per contro, occorre considerare che lo strumento in questione, in quanto parte del bilancio UE, dovrà anch'esso uniformarsi ai principi sanciti dai Trattati sull'approvazione e l'esecuzione del bilancio, che prevedono un significativo ruolo del Parlamento europeo, sia – come sopra accennato – in fase di decisione del bilancio, sia in quella di esecuzione, ove è munito del potere di controllo dell'operato della Commissione (mediante la decisione di scarico nei confronti di quest'ultima<sup>167</sup>). Un tale coinvolgimento

---

*of unity of the EU budget and its completeness if its function can only be realised outside of the EU framework” e inoltre che “[t]he establishment of an agency with an own legal personality would not be as such a permissible exception to the principle of unity of the EU budget and its completeness”.*

<sup>165</sup> Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del 18 luglio 2018, art. 17 “[l]’Unione e gli organismi dell’Unione [...] non accendono prestiti entro il quadro del bilancio”.

<sup>166</sup> Nota del Parlamento Europeo, *Legal options for an additional EMU fiscal capacity*, cit. pp. 18-19.

<sup>167</sup> Decisione con cui il Parlamento Europeo annualmente decide se approvare la gestione del bilancio operata dalla Commissione nel precedente esercizio finanziario.

del Parlamento, anzitutto, può temperare il carattere marcatamente governativo impresso alla disciplina del BICC, lasciato in esclusive mani governative, ma sottoposto, invece, per gli aspetti attinenti alla gestione del bilancio, al controllo dell'organo rappresentativo dei cittadini europei. Inoltre, la potestà di approvazione del bilancio in capo al Parlamento è suscettibile anche di rafforzare il BICC, in quanto può equilibrare, in modo significativo, il potere di interdizione lasciato agli Stati membri.

In connessione con gli aspetti generali appena esaminati, conviene verificare anche le implicazioni derivanti dalle opzioni di finanziamento adottate per il BICC, tanto più che, come avvertiva il c.d. Rapporto Monti, gli indirizzi assunti in tema di finanziamento influenzano profondamente gli istituti, la loro evoluzione e l'efficacia nel conseguire i loro obiettivi<sup>168</sup>. Il BICC, come sappiamo, attingerà dal bilancio UE e verrà pertanto sovvenzionato dai contributi degli Stati membri, proporzionali alle dimensioni delle rispettive economie. Si continua così a seguire la logica prevalente dei contributi interstatali, malgrado essa conduca – come ampiamente sperimentato, specie nei negoziati del QFP – a interminabili trattative e ad animate rivendicazioni nazionalistiche, magari sotto la minaccia del potere di veto, giacché nessun governo tollera che il denaro dei propri contribuenti possa andare a esclusivo vantaggio di altri Paesi<sup>169</sup>. Sarebbe stato più opportuno, probabilmente, seguire per il BICC la soluzione già ipotizzata dal rapporto Monti<sup>170</sup> e dal Parlamento Europeo<sup>171</sup>, in base alla quale, invece, la capacità di bilancio deve essere sostenuta da risorse proprie dell'Unione o da entrate a destinazione specifica – come la istituenda tassa europea sulle transazioni finanziarie, già evocata nel progetto franco-tedesco del 2018 – in modo da centralizzare le decisioni sul finanziamento dello strumento di bilancio, secondo una logica federalista, e sottrarsi all'interdizione degli Stati, tanto più di

---

<sup>168</sup> Monti M., *Future Financing of the EU – Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*, dicembre 2016, [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/how-it-works/long-term-planning/future-long-term-budget/high-level-group-own-resources\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/how-it-works/long-term-planning/future-long-term-budget/high-level-group-own-resources_en), rapporto del gruppo di alto livello, incaricato d'intesa tra Parlamento, Commissione e Consiglio di riflettere sul futuro del sistema delle risorse proprie, v. p. 68. A conferma, con specifico riguardo alla capacità di bilancio, la connessione con le fonti di finanziamento è resa palese dalla *Risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2018 sul prossimo QFP: preparazione della posizione del Parlamento in merito al QFP per il periodo successivo al 2020 (2017/2052(INI))*, cit. (nota 112).

<sup>169</sup> Cfr. sul punto del finanziamento della capacità di bilancio e circa l'alternativa tra l'utilizzo dei contributi nazionali e quello delle risorse proprie, Fabbrini- Ventoruzzo, *Research Handbook on EU Economic Law*, cit. pp. 127-129.

<sup>170</sup> Monti Report (2016) cit.

<sup>171</sup> Parlamento europeo, *Risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2018 sulla riforma del sistema di risorse proprie dell'Unione europea (2017/2053(INI))*, [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0076\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0076_IT.html). Efficace sintesi del principio è compiuta da Miguel Maduro, *A New Governance for the European Union and the Euro: Democracy and Justice*, study commissioned by the European Parliament Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, settembre 2012, “[i]t is essential that the Union is seen as redistributing the Union wealth and not the wealth of some states”, p. 21, ora richiamato da *A Fiscal Capacity for the Eurozone: Constitutional Perspectives*, in-depth analysis requested by the AFCO committee of European Parliament, 2019, p. 21. Nello stesso senso la *Risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 sulla capacità di bilancio della zona euro (2015/2344(INI))*, secondo cui “la capacità di bilancio specifica della zona euro dovrebbe rientrare nel bilancio dell'Unione, al di sopra degli attuali massimali del quadro finanziario pluriennale, e dovrebbe essere finanziata dagli Stati membri della zona euro e da altri paesi partecipanti mediante entrate da concordare tra gli Stati membri partecipanti e da considerarsi entrate con destinazione specifica e garanzie; una volta che sarà stabilizzata, la capacità di bilancio potrebbe essere finanziata tramite risorse proprie, secondo le raccomandazioni della relazione Monti sul futuro finanziamento dell'UE”.

quelli non appartenenti all'area euro. Questa diversa alternativa, in favore di nuove risorse con destinazione specifica, era stata prospettata infatti rispetto al CCI (*Convergence e Competitiveness Instrument*<sup>172</sup>), e al progetto franco tedesco del 2018, anche al fine di sottrarsi al rispetto dei massimali di spesa previsti dal QFP. Peraltro, anche quest'ultima soluzione non appare priva di possibili ostacoli, laddove essa dovesse comportare forme di cooperazione rafforzata<sup>173</sup> in materia di questioni fiscali per tutti quei paesi che intendano usufruire dello strumento.

In aggiunta agli ordinari contributi, il BICC potrebbe avvalersi di possibili contributi supplementari volontari degli Stati partecipanti. Ricordiamo infatti che, nel *Term Sheet* del 10 ottobre 2019, è stato contemplato, su iniziativa francese<sup>174</sup>, un eventuale accordo intergovernativo per raccogliere questi altri apporti finanziari degli Stati membri al bilancio UE, in forma di entrate con destinazione specifica, suscettibili pertanto di derogare al principio dell'universalità del bilancio – in base al quale tutte le entrate finanziano indistintamente tutte le voci di spesa<sup>175</sup> – con l'ulteriore vantaggio di svincolare la linea di bilancio riguardante il BICC dai rigidi tetti di spesa previsti dal QFP. Simile accordo, finalizzato ovviamente a incrementare l'attuale esigua dimensione finanziaria del BICC, in via di principio varrebbe anche a mutarne la qualità. L'eventuale fondo volontario supplementare potrebbe costituire una forma embrionale di “*rainy days fund*”<sup>176</sup>, capace di accumulare finanziamenti nei momenti favorevoli e utilizzarli in momenti di recessione, in funzione anticiclica e di stabilizzazione, valorizzando l'eventuale funzione di convergenza dei cicli economici del BICC. Va però rilevato che, al momento, qualsiasi funzione di stabilizzazione dello strumento è stata espressamente esclusa<sup>177</sup>. In ogni caso, un eventuale accordo come quello prefigurato potrebbe garantire una qualche scalabilità del BICC, e cioè aumentare con relativa immediatezza la quantità di risorse, al fine di meglio anestezizzare l'implementazione di riforme e/o di garantire una certa continuità nella realizzazione di investimenti strategici.

In via conclusiva, rispetto ai profili di finanziamento ora affrontati, possiamo osservare come il BICC denoti, anche in questo caso, di essere l'esito di un compromesso al ribasso. Si dimostra, infatti, uno

---

<sup>172</sup> Lo strumento elaborato dalla Commissione, ricordiamo, con il *blueprint* e la successiva comunicazione del marzo 2013, su cui v. Cap. I, § 1.3. e 1.4.

<sup>173</sup> v. art. 20 TUE e articoli 326-334 TFUE.

<sup>174</sup> Khan M., *Honey, I shrunk the BICC*, 9 ottobre 2019, Financial Times, in <https://www.ft.com/content/824d6282-ea4d-11e9-85f4-d00e5018f061>.

<sup>175</sup> Principio ora attuato con il vigente art. 20 dell'attuale regolamento finanziario (Reg. 18 luglio 2018 n.1046).

<sup>176</sup> Quest'aspetto viene colto nella nota illustrativa redatta di recente dal Parlamento europeo, Dias C., Zoppè A., *What do we know about the BICC today?*, p. 8: “[t]his possibility can be seen as a possible embryo of a “rainy days fund”, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/634359/IPOL\\_BRI\(2019\)634359\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/634359/IPOL_BRI(2019)634359_EN.pdf).

<sup>177</sup> Vanno ricordate l'*Illustrazione dello strumento di bilancio della zona euro*, stilata il 9 ottobre 2019, a cura dell'Eurogruppo (§ 2.3) e le recise affermazioni di Centeno sulla deliberata carenza di una funzione stabilizzatoria del BICC (§ 2.4).

strumento destinato sin dall'inizio a vivere dei magri fondi rinvenibili tra le pieghe del bilancio, subordinato com'è all'osservanza del QFP e quindi al rispetto dei tetti di spesa e all'assenso di ogni singolo Stato. La riluttanza a perseguire vie di finanziamento più coraggiose, come la dotazione di risorse proprie<sup>178</sup> o la previsione di entrate a destinazione specifica<sup>179</sup>, è imputabile non solo e non tanto alle difficoltà tecnico-giuridiche presentate da tali soluzioni, che avrebbero richiesto complesse innovazioni della normativa derivata, ma soprattutto alla precisa volontà di assegnare al BICC un modesto ambito di azione e di mantenerne in salde mani nazionali la sorte finanziaria. L'eventuale accordo intergovernativo per risorse aggiuntive (peraltro verosimilmente modeste) soffre di limiti analoghi, in quanto lascia anch'esso ogni scelta finanziaria concernente il BICC alla mercé di ogni singolo Stato contraente, anche il più ostile alla comune capacità di bilancio. Anzi, bisognerebbe ancor prima chiedersi se mai un accordo simile potrà vedere la luce. Gli Stati membri, infatti, non possono essere obbligati né a concludere l'accordo, né a versare contributi supplementari, sulla base della semplice clausola di abilitazione prevista dal *Term Sheet* di ottobre 2019<sup>180</sup>, come ribadito dal Servizio giuridico del Consiglio<sup>181</sup>. Dunque il dissenso anche di un solo Stato sembra impedire l'accordo, a meno di ipotizzare che esso possa essere stipulato da taluni soltanto degli Stati interessati, a mo' di improbabile cooperazione rafforzata.

### 3.4. L'oggetto.

Il BICC è diretto a finanziare *reforme strutturali e investimenti pubblici*, al fine di accrescere il grado di convergenza e competitività nell'euro area. Occorre pertanto identificare quali riforme e quali investimenti costituiscano *oggetto* dello strumento, operazione resa più difficile dalla indeterminatezza degli obiettivi di convergenza e competitività alle quali sono funzionali riforme e investimenti. Anzi tutto balza evidente come siano previste non soltanto le riforme, – secondo quanto invece avveniva nel *Reform Delivery Tool* (RDT) e prima ancora nel CCI – ma anche gli investimenti pubblici, come

---

<sup>178</sup> L'istituzione di una risorsa propria prevede infatti la procedura aggravata ex art. 311 (3) TFUE, v. sul punto e anche con riferimento alle altre possibili forme di finanziamento, la citata nota del PE *Legal options for an additional EMU fiscal capacity*, pp. 18-19.

<sup>179</sup> Le entrate con destinazione specifica esterne derogano al principio dell'universalità del bilancio, ma tale eccezione, per quanto riguarda il BICC, avrebbe dovuto rimanere espressamente affermata per discrezionale determinazione del legislatore dell'UE, come avviene nei casi previsti dall'art. 21 dello stesso regolamento finanziario.

<sup>180</sup> Il *Term Sheet* di ottobre 2019 prevede infatti che l'accordo in questione sia fondato su di un'apposita *enabling clause* da includersi nel regolamento che disciplinerà il BICC. Tale clausola è fondata sull'art. 175 (3) TFUE, quale azione volta alla coesione, al di fuori dei Fondi, da adottare secondo la procedura legislativa ordinaria.

<sup>181</sup> Vedi nota del Servizio giuridico del Consiglio, interrogato sul punto dall'Eurogruppo, con il contributo 13116/1/19 REV1 del 15 ottobre 2019, in [http://www.senato.it/web/do-cuorc2004.nsf/4d9255edaa0d94f8c12576ab0041cf0a/5af099807d23d236c12582a60053efad/\\$FILE/ST-13116-2019-REV-1-IT.pdf](http://www.senato.it/web/do-cuorc2004.nsf/4d9255edaa0d94f8c12576ab0041cf0a/5af099807d23d236c12582a60053efad/$FILE/ST-13116-2019-REV-1-IT.pdf).

nel modello di Meseberg.

Questo abbinamento tra riforme e investimenti, in primo luogo, pone immediati problemi interpretativi circa i rapporti del tutto indeterminati tra le due categorie di oggetti: ci si è chiesti se occorra distinguere gli importi da destinare alle riforme e agli investimenti<sup>182</sup> o se gli investimenti ammessi debbano essere funzionali alle riforme<sup>183</sup>. Inoltre, non appare chiaro come si combini la previsione degli investimenti rispetto al fine della convergenza; non ogni investimento pubblico, infatti, può dirsi adatto a promuovere la convergenza. Mentre appare evidente che gli investimenti pubblici possano essere strumenti di stabilizzazione, volti a sostenere la domanda aggregata in momenti di grave recessione – come era previsto a es. nel contesto del *Reflection Paper* e nella successiva *roadmap* del 2017, e poi con la stessa funzione di stabilizzazione elaborata mediante l’EISF (Funzione europea di stabilizzazione degli investimenti)<sup>184</sup> — una stessa correlazione così immediata manca in caso di convergenza. Si tratta allora di individuare quegli investimenti più compatibili con il fine della convergenza e si può ragionevolmente affermare che questi siano gli investimenti *strategici*, ossia investimenti di lungo termine – tangibili o intangibili – miranti a un miglioramento della produttività, efficaci dunque soprattutto sul lato dell’offerta aggregata, sulla scia del modello franco tedesco del novembre 2018.

La definizione delle “*riforme strutturali*” è ancor più ellittica, in quanto si esaurisce nel riferimento al semestre europeo, sicché tali riforme, salvo quanto si dirà avanti, appaiono coincidere con quelle oggetto delle raccomandazioni specifiche per Paese, adottate dal Consiglio durante il semestre. Non si è ritenuto, almeno finora, di predeterminare in via generale l’ambito delle riforme incentivabili, al contrario di quanto era avvenuto (in parte) nel caso del CCI e molto più ampiamente a proposito del RDT<sup>185</sup>, pur essendo entrambi questi altri strumenti anch’essi integrati con le disposizioni del semestre europeo. Il RDT, in particolare, ha previsto una programmazione particolareggiata del sostegno alle riforme, diretta a perseguire obiettivi (generali e specifici) il cui ambito di applicazione è circoscritto con estrema cura, in relazione a settori definiti sia con espressioni ampie, sia con successive minuziose esemplificazioni<sup>186</sup>. La definizione delle riforme oggetto del RDT, tuttavia, deve comun-

---

<sup>182</sup> La questione è posta anche nella citata nota illustrativa *What we know about the BICC today?*, p. 9, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL\\_BRI\(2019\)634359](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_BRI(2019)634359)

<sup>183</sup> In argomento, Verola N., *Un bilancio difficile per l’Unione Economica e Monetaria*, luglio 2019, [https://www.movimentoeuropeo.it/images/articoli/Verola\\_Commento.pdf](https://www.movimentoeuropeo.it/images/articoli/Verola_Commento.pdf).

<sup>184</sup> Disciplinata, come sappiamo, con la proposta di regolamento del 31 maggio 2018, COM(2018) 387 final.

<sup>185</sup> Il grado di specificazione delle riforme da parte del RDT può ricondursi anche alla circostanza che esso ha ricevuto la formalizzazione più accurata che caratterizza le proposte di regolamento, al pari di quella da cui il RDT è contemplato (ossia la più volte citata proposta di regolamento del 31 maggio 2018).

<sup>186</sup> Per dare la misura dell’accurato livello di definizione del programma di sostegno alle riforme, entro cui è inserito anche il RDT, è interessante richiamare i diversi ambiti delle riforme ammissibili, secondo il testo dell’art. 6 della proposta di regolamento del 31 maggio 2018, che così dispone: «[g]li obiettivi generali e specifici [...] riguardano settori connessi

que tenere conto anche delle indicazioni del semestre europeo, richiamate per la verità in modo piuttosto generico: le riforme ammissibili, infatti, sono “volte ad affrontare *le sfide individuate nel contesto del semestre europeo* per il coordinamento delle politiche economiche”<sup>187</sup>.

Tale diversa modalità di programmazione del RDT merita tanto maggiore attenzione in quanto la proposta di regolamento del luglio 2019 prevede che il quadro di governance del BICC resterà inserito “*nell’ambito del programma di sostegno alle riforme ai sensi del regolamento*” presentato dalla stessa Commissione il 31 maggio 2018. Ciò implica, dunque, un difficile contemperamento tra i differenti principi generali corrispondenti al RDT e al BICC. Da un lato, infatti, il BICC presumibilmente<sup>188</sup> prenderà il posto del precedente strumento, perché risulta con esso incompatibile, come già abbiamo avuto modo di vedere<sup>189</sup>. Dall’altro, lo stesso BICC resterà esposto alla diversa disciplina generale propria del RDT – espressa, appunto, dalle norme sul programma di sostegno alle riforme congegnato dalla proposta del maggio 2018 – entro la quale il nuovo strumento rimane collocato, alla stregua della proposta di governance.

### **3.5. La Governance.**

Le riforme e gli investimenti, secondo il *Term Sheet*, debbono rispecchiare gli orientamenti strategici che i governi nazionali, mediante l’Eurosummit e l’Eurogruppo, e quindi il Consiglio assumono nel corso del semestre europeo. Per usare le parole del Presidente dell’Eurogruppo Centeno: “[t]he gov-

---

alla coesione, alla competitività, alla produttività, alla ricerca e all’innovazione, a una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, all’occupazione e agli investimenti, e in particolare uno o più dei seguenti comparti:

(a) gestione delle finanze e dei beni pubblici, procedura di bilancio, gestione del debito e amministrazione delle entrate nonché politiche di contrasto dell’evasione fiscale;

(b) riforma istituzionale e sviluppo di una cultura del servizio presso la pubblica amministrazione e l’e-government, ove opportuno anche attraverso la semplificazione normativa, rispetto effettivo dello Stato di diritto, riforma dei sistemi giudiziari e rafforzamento della lotta contro le frodi, la corruzione e il riciclaggio del denaro;

(c) contesto imprenditoriale (incluso per le piccole e medie imprese), reindustrializzazione, sviluppo del settore privato, mercati dei prodotti e dei servizi, investimenti, partecipazione pubblica alle imprese, processi di privatizzazione, commercio e investimenti diretti esteri, concorrenza e appalti pubblici, sviluppo settoriale sostenibile e sostegno alla ricerca e all’innovazione e alla digitalizzazione;

(d) istruzione e formazione; politiche del mercato del lavoro, incluso il dialogo sociale, per la creazione di posti di lavoro; competenze digitali; lotta alla povertà; promozione dell’inclusione sociale; sistemi di previdenza e assistenza sociale; sanità pubblica e sistemi di assistenza sanitaria; e politiche in materia di coesione, asilo, migrazione e frontiere;

(e) politiche per l’attuazione dell’azione per il clima e la mobilità, la promozione dell’efficienza energetica e delle risorse, le fonti di energia rinnovabile, il conseguimento della diversificazione energetica e della sicurezza energetica, nonché per il settore agricolo, la pesca e lo sviluppo sostenibile delle zone rurali; e

(f) politiche per il settore finanziario, comprese: promozione dell’alfabetizzazione finanziaria, della stabilità finanziaria, dell’accesso ai finanziamenti e dei prestiti all’economia reale; produzione, diffusione, monitoraggio della qualità e comunicazione di dati e statistiche».

<sup>187</sup> Art. 8 della medesima proposta di regolamento.

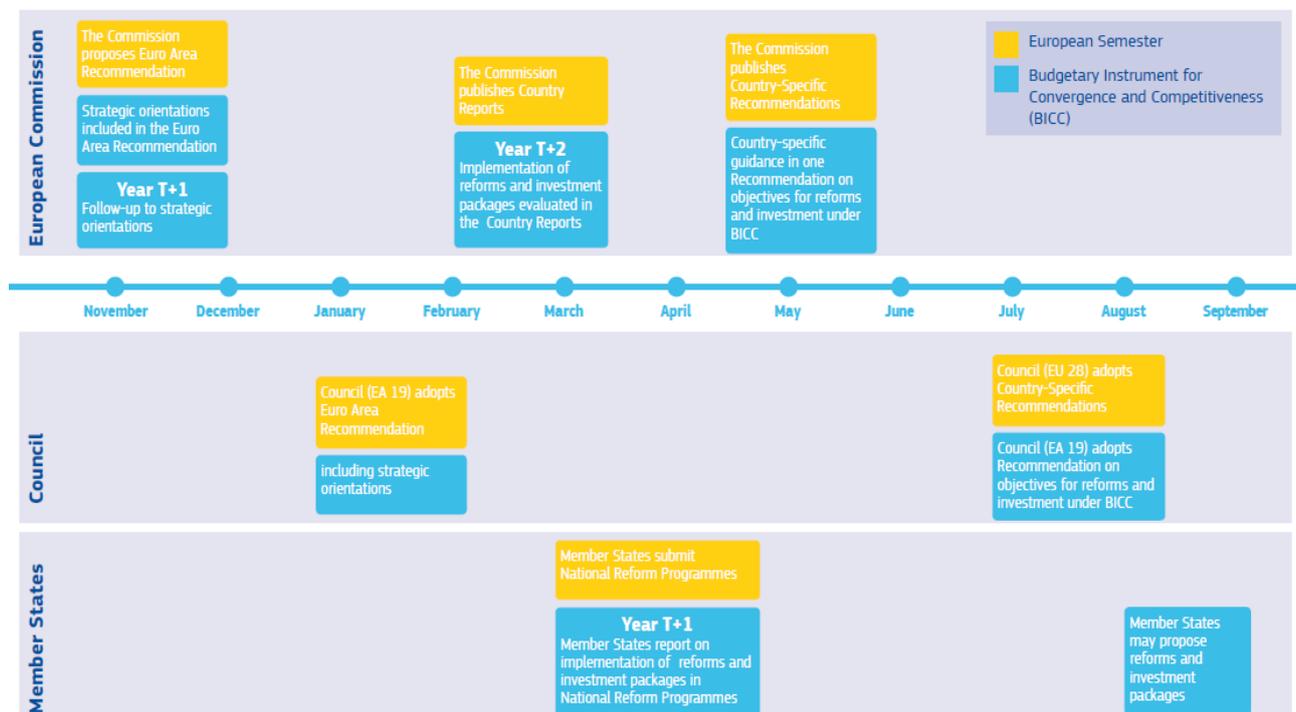
<sup>188</sup> La citata nota illustrativa a cura del Parlamento europeo, *What we know about the BICC today?*, p. 5, rileva l’incerto rapporto tra BICC e RDT atteso il silenzio tenuto dal Term Sheet di giugno sul punto.

<sup>189</sup> Una sinossi delle differenze tra BICC e RDT è rappresentata in *What we know about the BICC today?*, p. 8.

ernance of BICC is quite simple: the euro area governments set the direction of travel and the Commission will implement and manage the instrument”<sup>190</sup>.

La proposta di regolamento sulla governance elaborata dalla Commissione il 24 luglio 2019 raccoglie queste indicazioni e mantiene il ruolo assolutamente preminente del Consiglio e dell’Eurogruppo nella definizione degli orientamenti che guideranno l’individuazione delle riforme e degli investimenti da sostenere, secondo l’esempio del modello franco-tedesco di Meseberg.

**Grafico 3.2 – I rapporti tra BICC e Semestre europeo**



Fonte: Commissione Europea (2019)<sup>191</sup>

Il procedimento concepito dalla proposta di governance – e rappresentato nel Grafico 3.2 – prevede, anzitutto, che il Consiglio debba esprimere ogni anno quegli orientamenti strategici che individuano, ai fini del BICC, le priorità di riforma della zona euro, nell’ambito della raccomandazione relativa alla politica economica della zona euro emessa nella prima fase del semestre europeo. Questa determinazione di carattere generale è preceduta dalla raccomandazione della Commissione e dalla discussione su tali priorità di riforma da parte dell’Eurogruppo e (aggiunge il *Term Sheet* del 10 ottobre 2019) dell’Eurosummit. Tali orientamenti strategici prenderanno la forma di una Raccomandazione

<sup>190</sup> Remarks by Mário Centeno following the Eurogroup meeting of 9 October 2019.

<sup>191</sup> Disponibile in [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/858069/BICC\\_Timeline.pdf.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/858069/BICC_Timeline.pdf.pdf)

per l'euro area (*Euro Area Recommendation*, EAR), qualificata da quest'ultimo *Term Sheet* come "rafforzata" (*strengthened*) perché connessa all'erogazione di fondi<sup>192</sup>. Sulla base di questi orientamenti generali, il Consiglio adotta gli orientamenti specifici per ogni paese circa i particolari obiettivi di riforma e investimento, in coerenza con le raccomandazioni specifiche per paese (*Country Specific Recommendations*, CSRs) emanate nel corso del semestre europeo o contenute nei programmi di aggiustamento macroeconomico per gli Stati in grave difficoltà finanziaria<sup>193</sup>. Lo stesso *Term Sheet* di ottobre precisa che i pacchetti di riforma e di investimento, suscettibili di essere finanziati, debbono essere presentati dagli Stati membri in primavera, nel contesto del programma di riforma nazionale relativo al semestre europeo (*National Reform Programme*, NRP), il quale, come è noto, contiene le riforme strutturali sottoposte al giudizio delle istituzioni europee, perché queste ultime emanino le raccomandazioni specifiche per paese. L'approvazione delle domande spetta alla Commissione; essa dovrà valutarle (sempre secondo il *Term Sheet* di ottobre) tenendo in conto le priorità formulate in seno alla descritta raccomandazione per l'euro area nonché le indicazioni previste all'interno delle raccomandazioni specifiche dell'anno precedente. Le deliberazioni del Consiglio sono assunte con il voto dei soli Paesi appartenenti all'area euro; pertanto la maggioranza qualificata necessaria è quella prevista dall'art.238 (3), lett. a) del TFUE<sup>194</sup>. Il ruolo del Parlamento europeo rimane del tutto marginale, ridotto alla potestà di chiedere l'audizione dei rappresentanti delle altre istituzioni, invitando "il presidente del Consiglio, la Commissione e, se del caso, il presidente dell'Eurogruppo a partecipare a una sua riunione per discutere le misure adottate a norma del presente regolamento"<sup>195</sup>.

Il descritto quadro di governance delinea uno strumento lasciato al potere decisionale dei governi nazionali che, attraverso l'Eurogruppo, l'Eurosummit e infine il Consiglio, esercitano il potere di dettare le priorità e i criteri guida per l'identificazione delle riforme e degli investimenti da supportare con il BICC; gli Stati membri circoscrivono entro limiti ristretti la stessa potestà lasciata alla Commissione nell'approvazione dei pacchetti da finanziare, in quanto quest'ultima dovrà provvedere in rigida coerenza con l'ordine di priorità prescritto dal Consiglio e contenuto nelle diverse raccomandazioni. A ulteriore conferma del carattere filogovernativo dell'illustrato assetto si consideri che è

---

<sup>192</sup> Vedi la precisazione di Centeno in merito, in Remarks by Mário Centeno following the Eurogroup meeting of 9 October 2019: "Let me tell you why I say strengthened Euro Area Recommendation. This is because, from now on, there will be funds attached to this exercise".

<sup>193</sup> A norma dell'art.7(2) del Reg. 472/2013: "Il progetto di programma di aggiustamento macroeconomico è rivolto ai rischi specifici che un determinato Stato membro pone alla stabilità finanziaria nella zona euro e punta a ristabilire rapidamente una situazione economica sana e sostenibile e a ripristinare pienamente la capacità dello Stato membro interessato di autofinanziarsi sui mercati finanziari".

<sup>194</sup> "per maggioranza qualificata si intende almeno il 55 % dei membri del Consiglio rappresentanti gli Stati membri partecipanti che totalizzino almeno il 65 % della popolazione di tali Stati. La minoranza di blocco deve comprendere almeno il numero minimo di membri del Consiglio che rappresentano oltre il 35 % della popolazione degli Stati membri partecipanti, più un altro membro; in caso contrario la maggioranza qualificata si considera raggiunta."

<sup>195</sup> Art. 8 - "*Dialogo economico*" - della proposta di regolamento 24 luglio 2019.

pure previsto (*Term Sheet* di giugno 2019) un (generico) coinvolgimento dell'Eurogruppo<sup>196</sup> nella valutazione delle proposte di riforma degli Stati richiedenti attuata dalla Commissione. Contrariamente a quanto avveniva con il RDT, affidato a valutazioni di ordine tecnico della Commissione, il BICC, dunque, dipende da determinazioni eminentemente politiche degli Stati membri. Le deliberazioni del Consiglio previste dal progettato regolamento sulla governance sono assunte con il voto dei soli rappresentanti degli Stati la cui moneta è l'euro, con la maggioranza qualificata prevista dall'art. 238 (3) lett. a) del TFUE<sup>197</sup>. Dunque, almeno in relazione agli orientamenti che guideranno lo strumento, il potere interdittivo dei paesi più conservatori resta limitato per effetto del prescritto raggiungimento della suddetta maggioranza qualificata (e non semplice); simile regola deliberativa, in particolare, sembra ridimensionare il ruolo della c.d. Lega anseatica, la cui popolazione complessiva rimane ben al disotto di quella prescritta per la minoranza di blocco. Si acuisce infine il deficit democratico, in quanto le disposizioni appena esaminate non assegnano alcun ruolo significativo per il Parlamento europeo, sebbene esso sia l'istituzione rappresentativa dei cittadini. È contemplato, infatti, solo il semplice dialogo interistituzionale con il Parlamento europeo, che rimane tuttavia estromesso dal processo decisionale vero e proprio<sup>198</sup>.

### **3.6 Criteri e modalità di assegnazione.**

La ripartizione dei fondi per il BICC, sulla base del *Term Sheet* di ottobre, segue, come già rilevato, un doppio criterio. Il primo parametro prevede una quota prevalente – pari alla percentuale minima dell'80% – da assegnare per paese secondo due indici automatici, quali il PIL pro capite invertito e popolazione; vi è poi la quota residua che invece può essere utilizzata in modo discrezionale. In altri termini resterebbero tendenzialmente favoriti, a questa stregua, i paesi più popolosi e con livelli più bassi di PIL pro-capite. La frazione del 20% massimo varrebbe a garantire una parziale flessibilità allo strumento, utile a sostenere le iniziative che più soddisfino le priorità dell'euro area. Quest'ultima quota è finalizzata infatti “*to react to country specific challenges by supporting packages of*

---

<sup>196</sup> “The relevant preparatory committees of the Eurogroup will be involved in the discussion of the assessment of Member State’s proposals [...]”.

<sup>197</sup> “per maggioranza qualificata si intende almeno il 55 % dei membri del Consiglio rappresentanti gli Stati membri partecipanti che totalizzino almeno il 65 % della popolazione di tali Stati. [I]a minoranza di blocco deve comprendere almeno il numero minimo di membri del Consiglio che rappresentano oltre il 35 % della popolazione degli Stati membri partecipanti, più un altro membro; in caso contrario la maggioranza qualificata si considera raggiunta”.

<sup>198</sup> Sul problema del deficit democratico con particolare riferimento ai nuovi strumenti di politica fiscale v. Lionello L., *Prospettive di completamento dell'Unione economica e monetaria tra proposte comunitarie e spinta franco-tedesca*, Il Federalista n.1 2018, p.20 e ss.; Fabbrini e Ventoruzzo, *Research Handbook on EU Economic Law*, cit. p.130 e ss.

*reforms and investments that are especially ambitious as measured against the euro area priorities*<sup>199</sup>. Potremmo dunque definire questo tipo di flessibilità come “*the ability to allocate money according to changing short-term economic needs[: ...] when assessing Member States’ requests, the Commission shall take account of the country’s economic situation and there should be some margin to change allocations according to shifting economic circumstances*”<sup>200</sup>. Il secondo parametro impone, invece, che ogni paese debba riottenere la quota minima del 70% rispetto a quanto versato per il BICC. Questa regola era già stata prevista, in linea di principio, dal Term Sheet di giugno (“[t]he available funds per country should be within an acceptable range of the contributions of that country”), range poi definito nella misura predetta dall’ analogo documento di ottobre, con questo icastico chiarimento dal Presidente dell’ Eurogruppo: “[b]ut this is not a cohesion fund. It is an instrument for all members of the euro area. [e]ach and every Member State will receive funding – even the wealthiest Member States get back at least 70% of what they put in”<sup>201</sup>. Infine, per contrastare l’ azzardo morale, è stata imposta la ricordata quota di cofinanziamento a carico dello Stato destinatario della sovvenzione, per un importo pari, di norma, al 25% del costo dell’ iniziativa agevolata, passibile tuttavia di essere dimezzato (12,5%) al ricorrere di situazioni economiche difficili, come definite nel Patto di stabilità e crescita<sup>202</sup>; in quest’ ultimo caso occorrerà che, su valutazione della Commissione, la raccomandazione specifica adottata dal Consiglio, ai fini del BICC (§ 3.5), riconosca che quello Stato membro attraversi “una grave recessione economica”<sup>203</sup>. Si è dunque cercato di bilanciare *risk sharing* e *risk reduction* attraverso la previsione che gli Stati che richiedono assistenza abbiano (*some*) *skin in the game*, e con una modulazione anticiclica dell’ esposizione diretta del richiedente.

La logica di compromesso, all’ origine del BICC sembra avere prodotto criteri di allocazione non soltanto contraddittori, ma apertamente incoerenti rispetto al perseguito fine della convergenza.

La pur proclamata flessibilità dello strumento, già relegata alla sola quota del 20% del fondo di libera destinazione, viene esclusa in radice dalla opposta logica del *juste retour*<sup>204</sup>, sottesa alla ‘restituzione’ del 70% dei contributi a ogni Stato membro. I due criteri di allocazione sono tra loro difficilmente conciliabili e uno tra essi è destinato perciò a recedere. La perentorietà della garanzia accordata a ogni Stato rende manifestamente prevalente il vincolo alla ‘restituzione’ dei contributi rispetto alla regola

---

<sup>199</sup> Term Sheet di ottobre 2019.

<sup>200</sup> Rubio E., New beginnings: an EU budget in support of the next Commission’s agenda, 2 settembre 2019, Jacques Delors Institute.

<sup>201</sup> Remarks by Mário Centeno following the Eurogroup meeting of 9 October 2019.

<sup>202</sup> “A severe economic downturn is defined as a negative real growth of GDP or as an accumulated loss of output during a protracted period of very low real growth of GDP relative to its potential” in Commissione Europea, Vade Mecum on the Stability & Growth Pact, aprile 2019, INSTITUTIONAL PAPER 101 | APRIL 2019.

<sup>203</sup> Art. 6 della proposta di regolamento sulla governance del BICC del 24 luglio 2019.

<sup>204</sup> Verola N., Un bilancio difficile per l’Unione Economica e Monetaria, cit.; Rubio E., An EU budget in support of the next Commission’s agenda, 2 settembre, Institut Jacques Delors, p. 10.

distributiva basata sui ricordati criteri di PIL e popolazione. Una volta stabilita tale graduazione dei criteri di attribuzione in conflitto, è ragionevole desumere che il combinato disposto delle due prescrizioni sia il seguente: il primo criterio di allocazione (80% ripartito sulla base di criteri automatici, il restante 20% libero) si applica alla sola parte di risorse svincolata dal principio del *juste retour* (30%) e, quindi, riallocabile. Se questa fosse, come crediamo, l'interpretazione corretta, ne deriverebbe che solo il 6% (30% riallocabile, residuo dalle restituzioni, moltiplicato per il 20% di libera allocazione) dei 13 miliardi di dotazione del BICC sia veramente flessibile: 780 milioni di euro per un periodo di sette anni, somma decisamente irrisoria. Il sostegno finanziario, dunque, non va dove ve n'è più bisogno, ma, in questa prospettiva, torna – in massima parte (70%) – a beneficio del medesimo soggetto che ha versato i contributi, come una sorta di “partita di giro”<sup>205</sup>; una parte minore (24%) verrebbe redistribuita secondo criteri automatici, ragionevolmente ispirati a una logica di convergenza; la flessibilità dello strumento, invece, è limitata al solo 6% dei fondi.

Per quanto riguarda il perseguimento della convergenza – strutturale o dei cicli economici che sia – rimane da chiedersi se simile obiettivo sia compatibile con l'attuale quota di riallocazione (30%). La convergenza, infatti, è in molti casi strettamente correlata con processi di riallocazione delle risorse<sup>206</sup> e il BICC non sembra fare eccezione. Si potrebbe rilevare tuttavia che, in ipotesi di convergenza di tipo strutturale, il semplice fatto che gli Stati spendano (proprio) denaro per realizzare le riforme strutturali può condurre comunque a un miglior grado di convergenza. Supponiamo, ragionando *per absurdum*, che il principio del *juste retour* si applichi al 100% – anziché all'attuale 70% – della quota versata dagli Stati membri, e che quindi non vi sia redistribuzione. Si potrebbe argomentare che, se è vero che in genere le riforme strutturali hanno un impatto marginale decrescente<sup>207</sup> – ossia che riforme strutturali successive avranno effetti via via minori rispetto alle precedenti – il fatto stesso che ogni Stato membro destini una certa somma di risorse all'implementazione di riforme strutturali porterà a una migliore convergenza, anche in assenza di redistribuzione, dato che ogni riforma avrà un impatto maggiore laddove vi sono più rigidità. Questo argomento, da solo, è abbastanza debole. Si può ritenere infatti che le quote versate da ogni paese non sempre coincidano con il grado di rigidità della loro struttura economica. Inoltre, è logico aspettarsi che anestizzare l'implementazione di riforme strutturali che agiscono su settori più rigidi richieda maggiori risorse, e che quindi a un impatto positivo maggiore corrisponda anche una spesa di breve periodo maggiore che contrasti gli effetti di breve termine. Infine, l'argomento degli impatti marginali decrescenti perde ogni valore se si considera che

---

<sup>205</sup> Minenna M., Bilancio unico europeo: la riforma che non c'è, Sole 24 Ore, 24 giugno 2019.

<sup>206</sup> Si pensi, ad esempio, al processo di catching up sostenuto da flussi di capitali dai paesi core a quelli periferici, richiamato nel §1.1.

<sup>207</sup> “Most types of [structural] reform have decreasing marginal effects. [...] decreasing marginal effect on employment means that, in comparison with the gain to be expected from the first move, the gain from the second would be smaller”. Solow R., Structural Reform and Macroeconomic Policy, 29 giugno 2004, Palgrave, p. 110.

il BICC supporta non solo riforme, ma anche investimenti strategici, i cui impatti e *spill-over* positivi, al contrario, sono ampliati proporzionalmente alla qualità della struttura economica che li recepisce: un'opera infrastrutturale, come un'autostrada, ad esempio, avrà effetti positivi proporzionali alla produttività dei fattori che vengono in tal modo messi in contatto. Insomma, rimane valida l'ipotesi per cui la convergenza richieda una riallocazione efficace delle risorse. La percentuale di fondi riallocabili del BICC (30%) non è di per sé insufficiente al sostegno di un processo di *catching up*; occorre però che le relative dimensioni raggiungano una massa critica capace di produrre effetti concreti. In altre parole, l'effetto redistributivo del BICC è insoddisfacente non in termini relativi, ma assoluti: possiamo affermare con una certa sicurezza che la riallocazione di meno di quattro miliardi di euro, in sette anni, all'interno di un gruppo di 19 stati, produrrà effetti irrilevanti. Un così ridotto effetto redistributivo dello strumento non appare compatibile con l'obiettivo della convergenza, comunque la si intenda.

Almeno formalmente i criteri e le modalità di assegnazione delle risorse del BICC appaiono in linea, invece, con l'obiettivo della competitività, meno sensibile alle dinamiche redistributive interstatali.

Conviene precisare infine che lo sperequato assetto delle allocazioni finanziarie previsto dallo strumento non può venire equilibrato dai modesti correttivi introdotti per conseguire un'effettiva convergenza. Né, infatti, la frazione del 20%, libera dai criteri predeterminati di conferimento, né la quota dimezzata di cofinanziamento, in favore degli Stati nelle dette condizioni critiche, possono assumere un rilievo significativo, atteso il loro peso percentuale, minimo già in termini assoluti. In concreto, la loro importanza diviene ancora più rarefatta, poste le ridotte dimensioni finanziarie del BICC, tali da rendere un mero esercizio accademico ogni considerazione sulle conseguenze dei temperamenti precitati, per non dire degli eventuali lievissimi effetti di stabilizzazione, pur in astratto ipotizzabili, malgrado la loro operatività non automatica<sup>208</sup>.

### ***3.7 Ambito soggettivo e condizioni di accesso.***

Come anticipato in precedenza, il BICC si rivolge agli Stati dell'eurozona e a quelli che hanno aderito al rapporto di cambio ERM II, i quali ultimi potranno aderirvi su base volontaria. Esso, dunque, non può essere utilizzato dagli Stati membri che non adottano l'euro e da quelli che non partecipano agli accordi di cambio<sup>209</sup>. Questa limitazione soggettiva può essere giustificata in due modi. Innanzitutto,

---

<sup>208</sup> Adombra un tenue effetto stabilizzatore degli istituti in questione la menzionata nota *What we know about the BICC today?* p. 8.

<sup>209</sup> E – vi è da ritenere – anche da quelli che pur aderendo all'ERM II, non intendano avvalersi del BICC.

politiche monetarie centralizzate richiedono, per una loro migliore efficacia, uniformità strutturale e sincronia dei cicli economici; in tal senso è il perseguimento della convergenza (dei cicli economici) a motivare la limitazione della partecipazione al BICC ai soli Paesi euro. Inoltre, come si è avuto modo di analizzare nel primo capitolo, gli Stati della zona euro sono stati sottoposti al rispetto di stringenti vincoli fiscali, che spesso hanno comportato una riduzione della spesa, specialmente per quelle voci politicamente meno sensibili come investimenti e R&S. In quest’ottica il BICC avrebbe la funzione di promuovere lo sviluppo di questi settori, strategici ai fini della competitività dell’Eurozona. La ragione del diverso trattamento degli Stati dell’area euro; invece, non può risiedere nella perdita di titolarità in capo agli Stati dell’eurozona di strumenti monetari utili a neutralizzare gli shock: questo motivo potrebbe valere per giustificare misure relative alla stabilizzazione, ma non per quanto concerne la convergenza che è l’unico fine perseguito dal BICC. Per ovviare alla sperequazione creata dall’inserimento di un tale strumento nel bilancio comune, ma diretto a una parte soltanto, sia pure maggioritaria, degli Stati membri, l’Eurogruppo, ha prospettato, a favore degli Stati non aderenti all’euro, una sorta di soluzione compensativa proposta in termini alternativi<sup>210</sup>: Saranno questi ultimi Stati membri a optare tra un accordo che eviti loro gli aggravii finanziari derivanti dal BICC o piuttosto l’utilizzo di un possibile strumento analogo loro dedicato<sup>211</sup>, il c.d. CRI (*Convergence and Reform Instrument*), cui già abbiamo fatto cenno (§ 2.3), incluso nel Programma di sostegno alle riforme, sul modello del precedente *Strumento di Convergenza* per l’adesione della zona euro<sup>212</sup> e munito (presumibilmente) di un fondo considerevole, almeno se rapportato al BICC<sup>213</sup>.

Quanto all’accesso alle sovvenzioni, esso, secondo il *Term Sheet* di giugno 2019, non è subordinato a una condizionalità politica specifica, ma alle condizionalità previste dal regolamento sulle disposizioni comuni (RDP)<sup>214</sup> e dalle norme orizzontali prescritte dal regolamento finanziario<sup>215</sup>, fra cui rileva il rispetto dei parametri macroeconomici dell’UE, con espliciti riferimenti agli obblighi *ex SGP*,

---

<sup>210</sup> Precisa il *Term Sheet* di ottobre 2019: “[a]ppropriate arrangements should be defined for non-euro area Member States not participating in the BICC. These arrangements should take the form of a dedicated instrument or a financial arrangement to address their full financial liability in relation to the BICC, depending on the circumstances of each Member State”. La Svezia e la Danimarca hanno devoluto l’opzione ai rispettivi Parlamenti.

<sup>211</sup> Il Presidente dell’Eurogruppo, riprendendo l’indicazione del *Term Sheet* di ottobre 2019, lo definisce “*possible instrument for the non euro area Member States not participating in the BICC*” nella già esaminata lettera del 10 ottobre 2019 al Presidente del Consiglio Europeo; esso è tuttora in via di definizione.

<sup>212</sup> Previsto appunto dalla proposta di regolamento sul programma di sostegno alle riforme, COM(2018) 391 final (§ 1.6.1)

<sup>213</sup> Al CRI sarebbero destinati nel QFP 2021-27 miliardi di euro 5,511, secondo la proposta della Presidenza finlandese del Consiglio, v. *Negotiating Box* del 5.12.2019, a fronte dei quasi 13 destinati al BICC, p. 28.

<sup>214</sup> Regolamento (UE) n. 1303/2013 del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

<sup>215</sup> Regolamento (UE, Euratom) n. 2018/1046 del 18 luglio 2018, sulle regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell’UE.

Six Pack e Two Pack<sup>216</sup>. A questo requisito di ordine generale pare accompagnarsi tuttavia anche il necessario adempimento delle condizioni poste dalla Commissione, all'inizio del semestre europeo, con il *Country Report* annuale, che indica gli scostamenti relativi agli obiettivi intermedi di pareggio strutturale e alla riduzione progressiva del debito. Questa ulteriore condizione infatti appare implicita nella previsione<sup>217</sup> secondo cui le richieste di finanziamento promosse dagli Stati membri debbono essere conformi al Programma Nazionale di Riforma, il quale, a sua volta deve uniformarsi, com'è noto, al *Country Report*. In fase di erogazione del contributo finanziario, opera l'altro presupposto, rappresentato dalla corretta esecuzione delle opere o delle riforme approvate, secondo il programma convenuto e nel rispetto degli obiettivi (anche intermedi) e delle scadenze previste in seno al pacchetto di riforme o investimenti approvato dalla Commissione. L'insoddisfacente esecuzione delle riforme e investimenti approvati comporta la sospensione o, se protratta, la revoca dei finanziamenti.

Rispetto a queste condizioni di ammissione, potrebbe sostenersi che l'equiparazione ai fondi strutturali non appare del tutto convincente, in quanto nega l'accesso allo strumento di convergenza proprio a quegli Stati che ne hanno maggiore necessità<sup>218</sup>, perché incapaci di uniformarsi agli standard macroeconomici o ai vincoli previsti dal semestre europeo. L'erogazione successiva e rateale della sovvenzione induce inoltre a qualche perplessità, relativa all'eccessivo grado di discrezionalità circa il giudizio sulla "soddisfacente" attuazione delle riforme, in quanto tale criterio tende a sfuggire a accertamenti di tipo tecnico-oggettivo, ma si presta piuttosto a valutazioni di ordine prettamente politico, non comprimibili entro i "*transparent criteria*" che la Commissione dovrebbe piuttosto osservare nella valutazione e attuazione delle proposte<sup>219</sup>.

### **3.8 BICC e fondi strutturali a confronto.**

La vaghezza delle finalità dello strumento porta a chiedersi se esistano già nell'ordinamento UE strumenti simili – ed eventualmente più appropriati – volti alla convergenza strutturale e alla competitività. In particolare, un'importante voce del bilancio UE è destinata a strumenti che sembrano perseguire obiettivi analoghi.

---

<sup>216</sup> Regolamento (UE) n. 1303/2013, art. 23, par. 9.

<sup>217</sup> Contenuta nel Term Sheet di ottobre 2019: "[m]ember States submit in spring proposals which should as a rule consist of packages of reforms and investments, linked to the NRP and compatible with the national budgetary process".

<sup>218</sup> Si tratta, del resto, di un paradosso che riguarda anche altri strumenti dell'Unione europea, come le Outright Monetary Transactions della Banca Centrale Europea, richiamate nel Capitolo I.

<sup>219</sup> Term Sheet di giugno 2019: "[t]he Commission will assess the Member States' proposals on the basis of transparent criteria".

Ci si riferisce ai Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE), attualmente<sup>220</sup> composti di cinque diversi fondi che complessivamente assorbono la metà circa dei 1.100 miliardi del bilancio UE<sup>221</sup>: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo di coesione (FC), il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP). Il FESR, istituito nel 1975, si pone l'obiettivo di promuovere lo sviluppo delle regioni EU più arretrate, riducendo così i gap economici e sociali con le regioni più sviluppate. Attualmente il FESR, con i suoi 201 miliardi di euro, si articola in quattro aree tematiche prioritarie: innovazione e ricerca; sostegno alle piccole e medie imprese (PMI); agenda digitale; economia a basse emissioni di carbonio. Le risorse erogate dal fondo sono tanto più vincolate a queste finalità, quanto più sono sviluppate le regioni che ospiteranno i relativi investimenti. Il FSE, invece, risale al 1957 e per il periodo 2014-2020 ha potuto contare su una dotazione di oltre 80 miliardi di euro. Obiettivi del fondo sono il sostegno all'occupazione e la promozione del capitale umano. Il FC consta di 63 miliardi di euro diretti a finanziare opere infrastrutturali negli Stati membri con un reddito nazionale lordo (RNL) pro capite inferiore al 90% della media UE. I restanti due fondi – FEASR e FEAMP – sono fondi settoriali che contribuiscono in minima parte agli obiettivi di convergenza e competitività. Dei cinque fondi, il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo sociale europeo (FSE) costituiscono, secondo la terminologia definita dal regolamento (UE) n. 1303/2013, (per un totale di 400 miliardi di euro circa). Entrambi questi fondi mirano alla convergenza delle regioni in cui agiscono e sicuramente possono contribuire positivamente alla competitività di UEM e UE. Nello specifico, l'attività di FESR e FSE stimola positivamente la competitività, intesa sia come produttività che come generale miglioramento della qualità della vita; inoltre, l'attenzione alle regioni più arretrate contribuisce a una convergenza (anche a livello *infrastatale*) dei redditi, della produttività e, parzialmente, anche delle strutture economiche.

Il piano delle finalità dei fondi strutturali, insomma, non differisce molto da quello del BICC, resta da chiarire se il rapporto tra i due strumenti sia di complementarità o di sovrapposizione. A tal proposito, si ricordi che il *non-paper* di Schäuble dell'ottobre 2017<sup>222</sup> giudicava sufficiente al fine del sostegno alle riforme strutturali un maggiore coordinamento tra semestre europeo e fondi strutturali<sup>223</sup>. In tal modo, a trattati invariati e senza la creazione di nuovi strumenti, ingenti risorse avrebbero potuto essere incanalate al sostegno delle riforme nella zona euro.

---

<sup>220</sup> Ossia nella programmazione 2014-2020.

<sup>221</sup> Per una panoramica sulle dimensioni e il peso specifico di ogni fondo si rimanda all'apposito sito <https://cohesion-data.ec.europa.eu/overview>.

<sup>222</sup> Schäuble W., *Non-paper for paving the way towards a Stability Union*, ottobre 2017, [http://www.astrid-online.it/static/upload/non-/non-paper\\_schauble.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/non-/non-paper_schauble.pdf), v. § 2.1.

<sup>223</sup> Ricordiamo che i fondi strutturali avrebbero dovuto essere modulati secondo le indicazioni contenute nelle raccomandazioni specifiche per paese (Country Specific Recommendations, CSRs) emanate dalla Commissione nel corso del semestre europeo.

Di diverso avviso sono Funke O. et al. (2019)<sup>224</sup>, che rilevano che lo scopo originario di questi fondi era principalmente quello di attenuare i contraccolpi dell'istituzione del Mercato unico, specie nelle regioni più povere. Secondo gli autori l'obiettivo primario sarebbe quello della convergenza dei livelli di PIL pro capite, e una dimostrazione empirica deriverebbe dal fatto che negli anni antecedenti alla crisi Portogallo e Grecia hanno assorbito un'ingente quantità di fondi strutturali che hanno contribuito a una crescita del PIL reale su livelli maggiori del PIL potenziale di questi due paesi<sup>225</sup>. Vi è da dire però che in quegli stessi anni la Polonia – altro Stato membro beneficiario netto dei fondi strutturali – ha fatto un uso sapiente dei fondi, con effetti molto positivi sulla propria struttura economica<sup>226</sup>. Di seguito la rappresentazione del TFP dei tre stati membri menzionati.

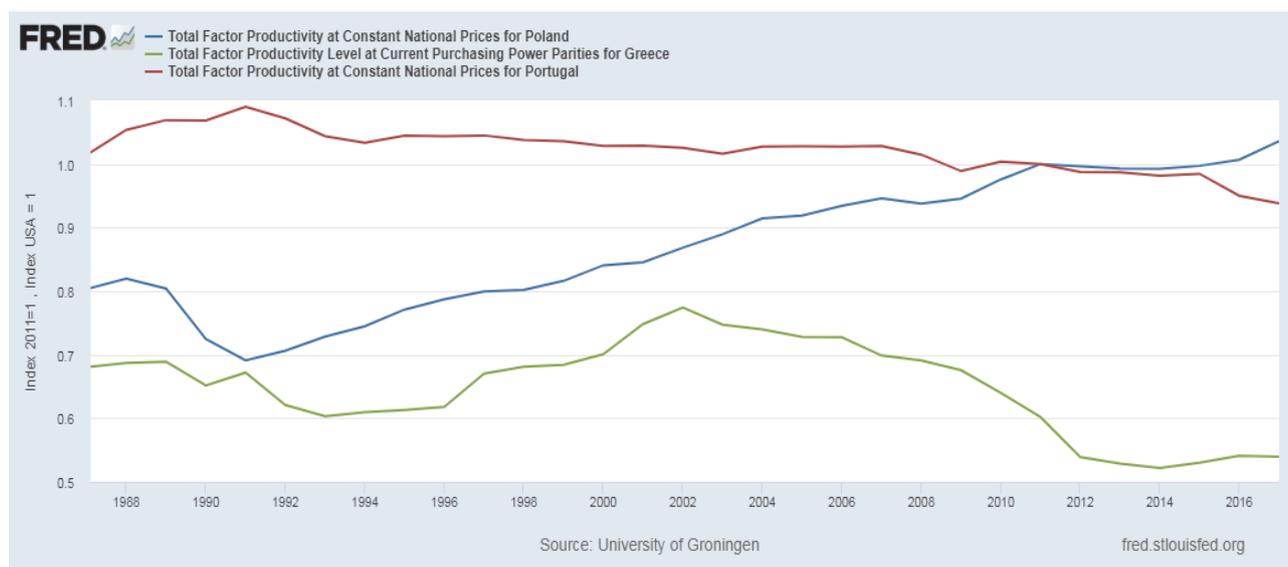
---

<sup>224</sup> Funke O. et al. (2019), p. 4.

<sup>225</sup> Ibidem.

<sup>226</sup> A tal proposito, v. Chiellino G., Polonia e Mezzogiorno d'Italia: gemelli negli aiuti Ue, diversi nella crescita, 1 giugno 2019, Sole 24 Ore; Cimmino F., Fondi europei: Polonia, un modello da seguire con il 97,5% di finanziamenti spesi, 23 dicembre 2014, Il Fatto Quotidiano – Blog.

**Grafico 3.3 – Produttività totale dei fattori di Grecia, Polonia e Portogallo.**



Fonte: FRED® economic data

Se un uso mirato dei fondi strutturali può incentivare convergenza e competitività, la proposta di Schäuble (2017) sembrerebbe dunque preferibile alla creazione di un nuovo meccanismo, che potrebbe dar luogo a inutili e disorientanti sovrapposizioni. Il secondo argomento offerto da Funke O. et al. (2019), però, mette in luce un'altra, più profonda, differenza tra i due strumenti. I fondi strutturali peccano di una certa *rigidità*: nel corso stesso delle negoziazioni del QFP circa l'80% dei fondi viene già di fatto assegnato alle numerose regioni europee che hanno presentato i loro programmi pluriennali di spesa<sup>227</sup>. Questa gestione decentralizzata dei fondi non lascia molto spazio alla “*strategic guidance and political decision-making the Summit clearly envisioned for the budgetary instrument*”<sup>228</sup>.

Le differenze principali attengono, dunque, alla governance. Sia il BICC che la forma di sostegno alle riforme ipotizzata da Schäuble individuano le raccomandazioni specifiche per paese come riferimento principale di guida strategica; l'istituzione emanante è però profondamente diversa. L'ex ministro delle finanze tedesco, infatti, predilige l'istituzione europea tecnico-burocratica (Commissione europea), mentre la direzione del BICC – per come attualmente configurata – spetterà a organi politico-intergovernativi (Consiglio e Vertice euro). Inoltre, per i motivi sopra illustrati, il BICC gode di una – seppur modesta – flessibilità *by design*, mentre è difficile concepire come la funzione di sostegno alle riforme prefigurata da Schäuble possa modellarsi sulle annuali CSRs della Commissione senza

<sup>227</sup> Funke O. et al., p. 4.

<sup>228</sup> Ibidem.

riformare profondamente (almeno) le RDP. Non a caso, l'ex ministro sembra tener conto di questi limiti quando nel suo *non-paper* afferma che “[t]he EU budget is under review anyway and members are expected to contribute more in future times to compensate for the Brexit”. Inoltre, è bene tenere a mente che il livello target dei fondi strutturali è quello regionale: la realizzazione dei progetti finanziati dai fondi strutturali in stretta collaborazione con le regioni stesse, sulla base delle loro esigenze e peculiarità. L'implementazione dei fondi strutturali, dunque, è più rigida e decentralizzata se paragonata al funzionamento del BICC.

Ciononostante, la proposta di Schäuble non è caduta nel vuoto. Nel maggio del 2018 la Commissione europea ha presentato una proposta di regolamento<sup>229</sup> riguardante le nuove disposizioni comuni sui fondi UE, in cui è previsto un rafforzamento del collegamento con il semestre europeo sia per quanto attiene al sistema di condizionalità (sopra richiamato), sia a livello di coordinamento degli investimenti UE. In particolare, saranno proprio le raccomandazioni specifiche per paese a essere “tenute presenti almeno in due occasioni nella programmazione: all'inizio della programmazione e durante il riesame intermedio”. Le CSRs del 2019 si sono così contraddistinte per l'inserimento di un allegato (lettera D) relativo agli “*orientamenti in materia di investimenti finanziati dalla politica di coesione 2021-2027*”. Se i termini della proposta di regolamento verranno confermati, il riesame della programmazione è atteso per il 2024. Questo tentativo di conferire maggiore flessibilità ai fondi strutturali, tuttavia, è stato oggetto di alcune critiche. In particolare, Darval *et al.* (2019) suggeriscono che il rafforzamento del legame tra semestre europeo e fondi UE andrebbe evitato, alla luce di diversi motivi<sup>230</sup>. Secondo buona parte degli esperti intervistati dagli autori<sup>231</sup>, le raccomandazioni specifiche per paese non coincidono con le esigenze reali dei relativi paesi. Inoltre, anche ammesso che le CSRs individuino perfettamente le aree di intervento più sensibili, il livello di riferimento delle raccomandazioni rimarrebbe quello *nazionale*, mentre i fondi strutturali vanno articolati al livello *regionale*. Gli autori, infine, temono che il collegamento con il semestre europeo possa tradursi in una non raccomandabile politicizzazione delle politiche di coesione. Queste critiche sembrano confermare le differenze sopra accennate, attinenti alla governance e alle modalità di allocazione dei fondi strutturali. In conclusione, nonostante le assonanze sul piano delle finalità, BICC e fondi strutturali non sono sovrapponibili, ma anzi hanno due diverse ragioni d'essere. I fondi strutturali non ambiscono né alla

---

<sup>229</sup> Commissione europea, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti, 29 maggio 2018 COM(2018) 375 final.

<sup>230</sup> Darvas Z., Mazza J. e Midoes C., *How to improve European Union cohesion policy for the next decade*, maggio 2019, Bruegel, Policy Contribution Issue n°8 | May 2019, p. 19.

<sup>231</sup> Fra gli intervistati: rappresentanti di autorità UE e nazionali, esperti indipendenti. Per l'elenco completo consultare Darvas *et al.* (2019) p. 21.

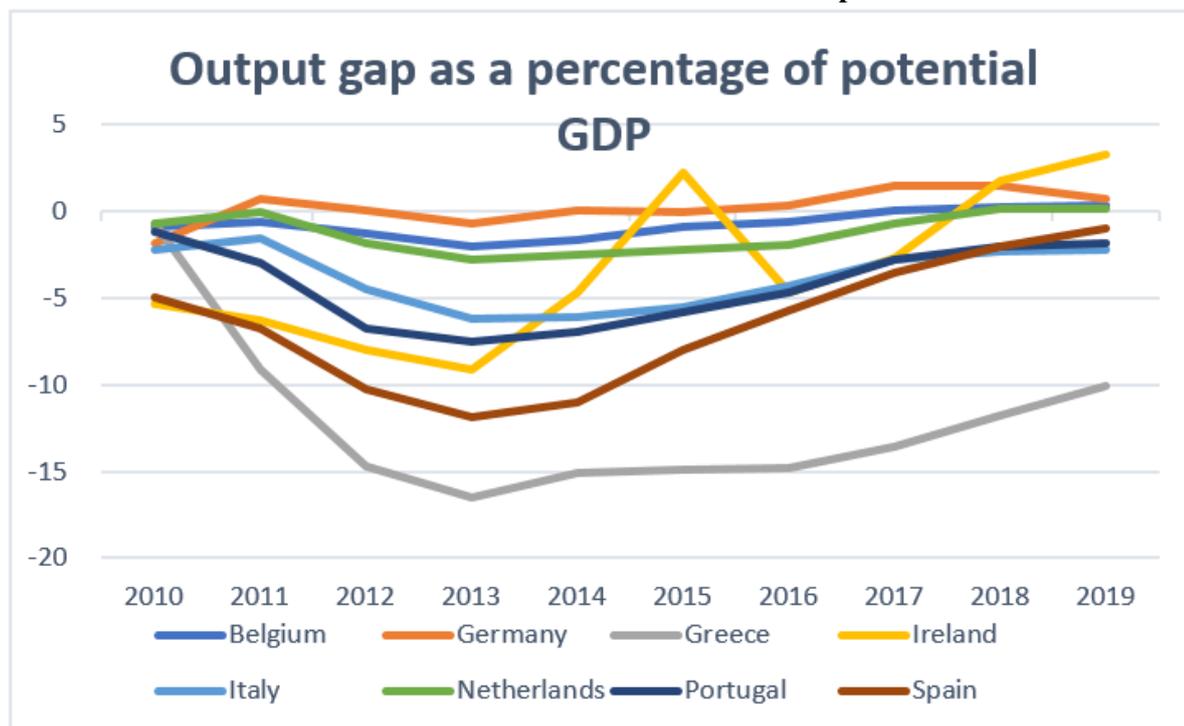
resilienza della moneta unica né alla sincronicità dei cicli economici, che invece rappresentano le due grandi sfide cui BICC dovrebbe assolvere, almeno in linea di principio. Al tempo stesso sussiste una certa complementarità, per cui è concepibile che le attività finanziate dai fondi strutturali possano avere *spill over* positivi anche per i fini perseguiti dal BICC. In definitiva, una coordinazione fra i due strumenti è senza dubbio auspicabile; necessario invece è che l'Eurozona – finalmente – si doti di una, seppur minuscola, capacità di bilancio per meglio individuare e affrontare le proprie criticità.

## Conclusioni

Nel corso della trattazione si è cercato di esporre il processo volto all'istituzione di una capacità di bilancio per la zona euro, a partire dalle proposte istituzionali – Relazioni dei Quattro e dei Cinque Presidenti – e politiche – discorso della Sorbona di Macron e dichiarazione di Meseberg – e culminato nel progetto di *Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness* (BICC). La genesi dello strumento è stata caratterizzata da un graduale abbandono della funzione di stabilizzazione dei cicli economici, inizialmente prefigurata dal Presidente francese, a favore del solo sostegno alle riforme strutturali e agli investimenti strategici. Complessivamente il BICC è decisamente meno ambizioso, se paragonato alla proposta francese o agli altri progetti di capacità di bilancio per l'euro-area contenuti nelle relazioni sopramenzionate e negli atti che ne hanno fatto seguito. L'impressione è che il *momentum* offerto dalla crisi dell'Eurozona abbia ridotto la sua forza propulsiva ai primi segnali di ripresa e che la contestuale ascesa delle forze politiche sovraniste abbia contribuito a frenare ogni spinta integrazionista in Europa. È comunque lecito domandarsi se tali tendenze conservatrici siano giustificate anche da una ripresa del processo di convergenza – a dieci anni circa dalla crisi dei debiti sovrani – e se quindi la necessità di uno strumento di bilancio specifico per la zona euro sia ancora attuale.

Il Grafico 4.1 mostra l'andamento dell'output gap dalla crisi dei debiti sovrani a oggi. Ricordiamo che l'output gap – come si è avuto modo di specificare nel primo capitolo – misura lo scostamento del PIL effettivo dal PIL potenziale e, quindi, può approssimare lo stato del ciclo economico di un dato paese. Il grafico rappresenta un quadro di sostanziale divergenza, esplosa con l'avvento della crisi, che tuttora persiste: i paesi *core* presentano un output gap positivo, mentre i paesi periferici (nonostante un lieve miglioramento) si trovano ancora in zona negativa. Possiamo quindi affermare che è ancora attuale la necessità di uno strumento di bilancio finalizzato alla convergenza dei cicli economici nell'Eurozona. Va, però, rilevato che il BICC non sembra adeguato a tale finalità per più di un ordine di motivi.

**Grafico 4.1: Andamento dei cicli economici di otto paesi euro dal 2010 al 2019**



Fonte: elaborazione di dati OECD (2019)

Per quanto riguarda gli obiettivi dello strumento, l'esclusione della funzione di stabilizzazione priva il BICC di un potente mezzo per una rapida correzione dei cicli economici nazionali divergenti. Finanziare riforme strutturali e investimenti strategici è senza dubbio utile, ma solo in una prospettiva di medio-lungo termine. Anche il piano della governance è subottimale. Innanzitutto, l'inserimento del BICC all'interno del Quadro finanziario pluriennale (QFP) ha l'effetto di sottoporre l'utilizzo di tale strumento al potere di veto anche dei paesi non-euro, nonché di limitare le dimensioni dello strumento stesso. La guida rimane di stampo intergovernativo: la Commissione si limita a vegliare sul rispetto dei termini convenuti dallo Stato che fa uso del BICC, mentre le raccomandazioni e la guida strategica sono affidate a Consiglio, Eurogruppo e Vertice Euro; del tutto marginale il ruolo del Parlamento europeo.

Come esaminato nel Capitolo III, i criteri di allocazione delle risorse lasciano a desiderare. Non è chiaro come si possano comporre i criteri redistributivi (80% ai paesi più popolosi e con bassi livelli di PIL procapite; 20% di libera allocazione) con il principio del *juste retour*, che prevede che il 70% dei fondi versati da ciascuno Stato rientri sotto forma di incentivi a riforme e investimenti strategici. Vittima di questo paradosso è la flessibilità del BICC: solo una minima parte di risorse potrà "premiare" i programmi di riforma o investimento più meritevoli. La quota di risorse riallocabili, pari al 30%, non è di per sé irrisoria, ma, considerato che la dotazione totale dello strumento ammonta a

tredecimiliardi totali per sette anni, la quantità di fondi redistribuibili difficilmente potrà sostenere il *catching up* tra i paesi dell'area euro.

La questione delle dimensioni dello strumento è forse l'aspetto più invalidante del progetto. Ad oggi non è chiaro se i fondi potranno essere moltiplicati mediante ulteriori interventi, ossia 'scalati'. Il punto è reso ancora più opaco a causa della vaghezza e dell'incertezza che caratterizzano l'opzione di aumentare le risorse attraverso un accordo intergovernativo, e l'esclusione di qualsivoglia entrata propria – come ad esempio una tassa europea ad hoc – che finanzi lo strumento. Se il BICC non può essere scalabile, difficilmente potrà avvicinarsi a essere un bilancio per l'Eurozona.

Vi è da considerare, poi, che, anche se venisse prevista un'*enabling clause* per la scalabilità del BICC, l'attuale scenario politico non sembra favorevole a forme di cooperazione intergovernativa. Il decorso della crisi è stato accompagnato da una generalizzata emersione di sentimenti nazionalisti e sovranisti, enorme ostacolo per tutti i progetti fortemente comunitari che prevedono condivisione del rischio. Gli effetti di queste dinamiche, ovviamente, non riguardano solo il BICC; essi continuano infatti a ritardare il completamento dell'Unione bancaria e a precludere la mutualizzazione dei debiti sovrani.

Al momento, è difficile stabilire se il BICC – qualora venisse approvato – potrebbe costituire davvero un significativo passo in avanti per l'Unione economica e monetaria. La proposta del BICC ha avuto il grande pregio di non aver richiesto modifiche ai Trattati e, rispetto ai precedenti progetti analoghi, sembra avere così qualche chance concreta di approvazione. Il suo limite deriva però dal fatto che, non forzando appunto i Trattati, la sua realizzazione rischia di essere svuotata di contenuti rilevanti. Più di un osservatore ha rinvenuto delle analogie con i *contractual arrangements*, tanto cari alla Cancelliera Merkel. Tali strumenti prevedevano il finanziamento di riforme strutturali previo accordo tra Stato richiedente e Commissione. Chi scrive, invece, ritiene che il BICC sia più vicino alla versione olandese di *contractual arrangements*, che, come si ricorderà, non prevedevano assistenza finanziaria ma esclusivamente un obbligo in capo agli Stati individuati nel corso del semestre europeo. Date le modalità di finanziamento e i criteri di allocazione delle risorse, il BICC assomiglia a una 'caparra' che i Paesi euro potranno recuperare solo attraverso l'implementazione delle riforme richieste dal Consiglio nelle sue *Country Specific Recommendations*. Insomma, se i *contractual arrangements* della Merkel erano una piccola carota e quelli olandesi erano un bastone, il BICC è una sorta di *verga arancione*. Come la nostra Unione Europea ci ha più volte insegnato, probabilmente occorrerà attendere la prossima crisi affinché l'euro si doti di un proprio bilancio.

## **BIBLIOGRAFIA**

### ***Fonti accademiche***

- Alesina A. e altri, *Austerity in 2009-2013*, 2015, CEPR, CESifo, Sciences Po.
- Alexoaei A. P. e Robu R. G., *A theoretical review on the structural convergence issue and the relation to economic development in integration areas*, 2018, Proceedings of the International Conference on Business Excellence, 12, issue 1.
- Bastasin C., *Saving Europe*, 2015, Brookings.
- Bénassy-Quéré A. et al., *Reconciling risk sharing with market discipline: A constructive approach to euro area reform*, gennaio 2018, CEPR Policy Insight No 91.
- Blandinières F., Dürr N., Frübing S., Heim S., Pieters B., Janger J. e Peneder M., *Measuring Competitiveness*, 2017, Centre for European Economic Research, Austrian Institute of Economic Research.
- Costantini O., *The cyclically Adjusted Balance: History and Exegesis of a Fateful estimate*, 2015, Working paper Series, INET.
- Darvas Z., Mazza J. e Midoes C., *How to improve European Union cohesion policy for the next decade*, maggio 2019, Bruegel, Policy Contribution Issue n°8 | May 2019.
- De Witte B., Dermine P., Fromage D., Tuori K. e van der Sluis M., *Recent Evolutions in the Economic and Monetary Union and the European Banking Union: A Reflection - Maastricht Law 2019/03*.  
[https://www.academia.edu/40969493/Recent Evolutions in the Economic and Monetary Union and the European Banking Union A Reflection](https://www.academia.edu/40969493/Recent_Evolutions_in_the_Economic_and_Monetary_Union_and_the_European_Banking_Union_A_Reflection).
- Fitoussi J.-P. & Saraceno F. (2013). *European economic governance: the Berlin–Washington Consensus*, in Cambridge Journal of Economics, 2013, 37.
- Franks J. et al., *Economic Convergence in the Euro Area: Coming Together or Drifting Apart?*, 2018, IMF Working Paper WP/18/10.
- Funke O., Guttenberg L., Hemker J., Tordoir S., *Finding a common ground. A pragmatic budgetary instrument for the euro area.*, 8 febbraio 2019, Bertelsmann Stiftung.  
<https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/finding-common-ground/>.

- Guttenberg L., *A new approach to eurozone reform, New beginnings*, settembre 2019, Jacques Delors Institutes in Paris & Berlin.  
<https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2019/09/2-EUROZONE-Guttenberg-EN.pdf>.
- Keller E., *From Meseberg to Nowhere? A Franco-German Impetus for the Eurozone*, novembre 2018, Visions franco-allemandes, No. 29, Ifri.  
<https://www.ifri.org/en/publications/notes-de-lifri/visions-franco-allemandes/meseberg-no-where-franco-german-impetus>
- Kolasa M., *Real convergence and its illusion*, Agosto 2010, European Central Bank – Working Paper Series No 1231.  
<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1231.pdf>
- Krugman P., *Competitiveness: a Dangerous Obsession*, 1994, Foreign Affairs Vol. 73, No. 2 (Mar. - Apr., 1994).
- Lionello L., *Prospettive di completamento dell'Unione economica e monetaria tra proposte comunitarie e spinta franco-tedesca*, Il Federalista n.1 2018.
- Lionello, L. *The pursuit of stability of the euro area as a whole*, 2019, Springer.
- Messori M. e Micossi S., *Counterproductive Proposals on Euro Area Reform by French and German Economists*, febbraio 2018, CEPS Policy Insights No. 2018-04/February 2018.
- Pender M., *Competitiveness and Industrial Policy: From Rationalities of Failure Towards the Ability to Evolve*, gennaio 2016, Österreichisches Institut Für Wirtschaftsforschung.
- Radice H., *Enforcing Austerity in Europe: The Structural Deficit as a Policy Target*, Journal of Contemporary European Studies, 22:3.
- Rubio E., *New beginnings: an EU budget in support of the next Commission's agenda*, 2 Settembre 2019, Jacques Delors Institute.
- Rubio, E., *An Eu Budget in Support of the next Commission's Agenda*, p. 10, New beginnings, Jacques Delors Institutes in Paris & Berlin, settembre 2019.  
<https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2019/09/9-BUDGET-Rubio-1.pdf>.
- Solow R., *Structural Reform and Macroeconomic Policy*, 29 giugno 2004, Palgrave.
- Van der Sluis M., *A Euro area budget: another seedling?*, marzo 2019, in *Recent Evolutions in the Economic and Monetary Union and the European Banking Union: A Reflection* - Maastricht

Law 2019/03. [https://www.academia.edu/40969493/Recent Evolutions in the Economic and Monetary Union and the European Banking Union A Reflection.](https://www.academia.edu/40969493/Recent_Evolutions_in_the_Economic_and_Monetary_Union_and_the_European_Banking_Union_A_Reflection)

## ***Fonti istituzionali e politiche***

- Agenda dei Leader, nota sull'UEM, relativa al Vertice del 15 dicembre 2017. [https://www.consilium.europa.eu/media/32103/it\\_leaders-agenda-note-on-emu.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/32103/it_leaders-agenda-note-on-emu.pdf)
- CDU/CSU/SPD, *Koalitionsvertrag*, 2018. [https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag\\_2018.pdf?file=1](https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1)
- Centeno M., *Audizione del Presidente Mario Centeno di fronte alla Commissione Affari Economici e Monetari del Parlamento Europeo, nella seduta del 18 novembre 2019*. <https://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/eurogroup/president/news/2019-11-19-speech-by-mario-centeno-at-the-european-parliament-s-econ-committee/>.
- Centeno M., *Lettera del Presidente dell'Eurogruppo al Presidente dell'Euro Summit, 10 ottobre 2019*. [https://www.consilium.europa.eu/media/41008/091019\\_eurogroup-president-letter.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/41008/091019_eurogroup-president-letter.pdf).
- Centeno M., *Remarks by Mario Centeno following the Eurogroup meeting of 9 October 2019*. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/10/10/remarks-by-mario-centeno-following-the-eurogroup-meeting-of-13-september-2019/>.
- Centeno M., *Remarks by Mario Centeno following the Eurogroup meeting of 9 October 2019*. <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/10/10/remarks-by-mario-centeno-following-the-eurogroup-meeting-of-13-september-2019/>.
- Centeno M., *The Euro's path towards fiscal autonomy- Ensuring the single currency works for all*, Speech by the Eurogroup President at Bloomberg Brussels, 7 maggio 2019. <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/eurogroup/president/news/2019-5-7-speech-bloomberg/>.
- Commissione delle Comunità Europee, *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, aprile 1977.
- Commissione Europea, *A blueprint for a Deep and Genuine EMU: Launching a European Debate*, 28 novembre 2012, COM(2012) 777final.
- Commissione Europea, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Central Bank "New Budgetary Instruments for a Stable Euro Area within the Union Framework"*, 6 dicembre 2017, COM(2017) 822 final.

- Commissione europea, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Towards a Deep and Genuine Economic and Monetary Union. The introduction of a Convergence and Competitiveness Instrument*, 20 marzo 2013, COM(2013) 165 final.
- Commissione europea, *Deepening Europe's Economic Monetary Union: Taking stock four years after the Five Presidents' Report*, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Central Bank- European Commission's contribution to the Euro Summit on 21 June 2019.  
[https://ec.europa.eu/info/publications/deepening-emu-taking-stock-four-years-after-five-presidents-report\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/deepening-emu-taking-stock-four-years-after-five-presidents-report_en).
- Commissione Europea, *Further Steps Towards Completing Europe's Economic and Monetary Union: A Roadmap*, 6 dicembre 2017, (COM)2017 821 final.
- Commissione europea, *L'Europa a Maggio 2019. Allestire un'Unione più unita, più forte e più democratica in un mondo sempre più incerto*, contributo della Commissione europea alla riunione informale dei leader dell'UE a 27 del 9 maggio 2019 a Sibiu (Romania).  
[https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/comm\\_sibiu\\_06-05\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/comm_sibiu_06-05_it.pdf).
- Commissione Europea, *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of a European Investment Stabilisation Function*, 31 maggio 2018, COM(2018) 387 final.
- Commissione europea, *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on a governance framework for the budgetary instrument for convergence and competitiveness for the euro area*, 24 luglio 2019, COM(2019) 354 final.
- Commissione Europea, *Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce il programma di sostegno alle riforme*, 31 maggio 2018, COM(2018) 391 final.
- Commissione europea, *Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti*, 29 maggio 2018 COM(2018) 375 final.
- Commissione Europea, *Reflection Paper on the Deepening of the Economic and Monetary Union*, 31 maggio 2017, COM(2017) 291.

- Commissione Europea, *White Paper on “The Future of Europe”*, 1 marzo 2017, COM(2017) 2025.
- Consiglio dell’Unione Europea, *Multiannual Financial Framework (MFF) 2021-2027: Negotiating Box with figures*, 5 dicembre 2019.  
<https://www.consilium.europa.eu/media/41630/st14518-re01-en19.pdf>.
- Consiglio dell’Unione Europea, Raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro, 11 gennaio 2019, 5097/19.
- Danimarca, Estonia, Finlandia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi e Svezia, *Shared views of the Finance ministers from Denmark, Estonia, Finland, Ireland, Latvia, Lithuania, the Netherlands and Sweden underline their shared views and values in the discussion on the architecture of the EMU.*, 6 march 2018.  
<https://www.government.se/statements/2018/03/finance-ministers-from-denmark-estonia-finland-ireland-latvia-lithuania-the-netherlands-and-sweden/>
- Dias C. e Zoppè A., *What do we know about the BICC today?*, briefing for the European Parliament, 6 febbraio 2020, Economic Governance Support Unit (EGOV), Directorate-General for Internal Policies, PE 634.359.
- Draghi M., *Intervento di Mario Draghi, Presidente della BCE, in occasione della cerimonia di commiato in suo onore.*  
<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp191028~7e8b444d6f.it.html>.
- Eurogruppo, *Comunicato Eurogruppo del 14 giugno 2019.*  
<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/06/14/term-sheet-on-the-budgetary-instrument-for-convergence-and-competitiveness/>.
- Eurogruppo, *Eurogroup report to Leaders on EMU deepening*, 4 dicembre 2018.  
<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2018/12/04/eurogroup-report-to-leaders-on-emu-deepening/>.
- Eurogruppo, *Illustrazione dello strumento di bilancio della zona euro*, 9 ottobre 2019, in <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/emu-deepening/bicc-faq/>.
- Eurogruppo, *Term sheet on the budgetary instrument for convergence and competitiveness (BICC)*, 10 ottobre 2019.  
<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/10/10/term-sheet-on-the-budgetary-instrument-for-convergence-and-competitiveness-bicc/>.

- Francia e Germania, ‘*Eurozone budgetary instrument – possible ways forward after the December 2018 summit*’, 21 febbraio 2019, French German contribution on a Eurozone Budgetary Instrument.  
<https://www.euractiv.com/wp-content/uploads/sites/2/2019/02/French-German-Contribution-on-a-Eurozone-Budgetary-Instrument-2.pdf>.
- Francia e Germania, “*French German roadmap for the Euro Area*”, giugno 2018.  
<https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/Europe/Articles/2018-06-20-Meseberg.html>
- Francia e Germania, *Meseberg Declaration. Renewing Europe’s promises of security and prosperity*, 19 giugno 2018.  
<https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/germany/events/article/europe-franco-german-declaration-19-06-18>.
- Francia e Germania, *Proposal on the architecture of a Eurozone Budget within the framework of the European Union*, 16 novembre 2018.  
<https://www.consilium.europa.eu/media/37011/proposal-on-the-architecture-of-a-eurozone-budget.pdf>
- Juncker J.-C., “*A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth and Democratic Change*”, Speech at the European Parliament, 15 luglio 2014.
- Juncker J.-C., *State of the Union*, Brussels, 13 settembre 2017.
- Juncker J.-C., Tusk D., Dijsselbloem J., Draghi M. e Schultz M., *Completing Europe's Economic and Monetary Union*, 22 giugno 2015.
- Juncker J.-C., Tusk D., Dijsselbloem J., Draghi M., *Preparing for Next Steps on Better Economic Governance in the Euro Area - Analytical Note*, Informal European Council, 12 febbraio 2015.
- Macron E., *Initiative pour l’Europe - Discours d’Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique*, Università Sorbona, Parigi, 26 settembre 2017.  
<http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/>.
- Maduro M., *A New Governance for the European Union and the Euro: Democracy and Justice*, study commissioned by the European Parliament Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, settembre 2012.

- Monti M., *Future Financing of the EU – Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*, dicembre 2016.  
[https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/how-it-works/long-term-planning/future-long-term-budget/high-level-group-own-resources\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/how-it-works/long-term-planning/future-long-term-budget/high-level-group-own-resources_en).
- Parlamento Europeo, Direttorato generale per le politiche interne, *ECB's Outright Monetary Transactions*, ottobre 2012, IP/A/ECON/NT/2012-05.
- Parlamento Europeo, Direzione generale delle politiche interne dell'Unione – Direzione dei diritti dei cittadini e degli affari costituzionali, *Legal options for an additional EMU fiscal capacity*, gennaio 2013.  
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/474397/IPOL-AFCO\\_NT%282013%29474397\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/474397/IPOL-AFCO_NT%282013%29474397_EN.pdf).
- Parlamento europeo, *Risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2018 sul prossimo QFP: preparazione della posizione del Parlamento in merito al QFP per il periodo successivo al 2020 (2017/2052(INI))*.  
[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0075\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0075_IT.html).
- Schäuble W., *Non-paper for paving the way towards a Stability Union*, ottobre 2017.  
[http://www.astrid-online.it/static/upload/non-/non-paper\\_schauble.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/non-/non-paper_schauble.pdf).
- Servizio giuridico del Consiglio, contributo 13116/1/19 REV1, 15 ottobre 2019.  
[http://www.senato.it/web/docu-orc2004.nsf/4d9255edaa0d94f8c12576ab0041cf0a/5af099807d23d236c12582a60053efad/\\$FILE/ST-13116-2019-REV-1-IT.pdf](http://www.senato.it/web/docu-orc2004.nsf/4d9255edaa0d94f8c12576ab0041cf0a/5af099807d23d236c12582a60053efad/$FILE/ST-13116-2019-REV-1-IT.pdf).
- Van Rompuy H., Barroso J. M., Juncker J. C. e Draghi M., *Verso un'autentica Unione economica e monetaria*, 5 dicembre 2012.  
<https://www.consilium.europa.eu/media/23807/134190.pdf>
- Van Rompuy H., *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, giugno 2012.
- Vertice Euro, *Dichiarazione del Vertice euro del 13 dicembre 2019*  
<https://www.consilium.europa.eu/media/41834/20191213-euro-summit-statement-it.pdf>.
- Vertice Euro, *Dichiarazione del Vertice euro del 21 giugno 2019*.  
<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2019/06/21/statement-of-the-euro-summit-21-june-2019/>

- Vertice Euro, *Riunione del Vertice euro (14 dicembre 2018) – Dichiarazione*, in <https://www.consilium.europa.eu/media/37603/14-eurosummit-statement-it.pdf>.
- Von der Leyen U., *Un'Unione più ambiziosa. Il mio programma per l'Europa*, 2019 [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_it.pdf)

## *Altre fonti*

- Acton M. e Brunnsden J., *The Hanseatic League 2.0*, 7 novembre 2017, Financial Times.  
<https://www.ft.com/content/83e0427c-c399-11e7-a1d2-6786f39ef675>
- Allinger H. et al., *Der Euro darf nicht in die Haftungsunion führen!*, 25 maggio 2018, Frankfurter Allgemeine Zeitung.  
<https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/konjunktur/oekonomen-aufruf-euro-darf-nicht-in-haftungsunion-fuehren-15600325.html>
- ANSA, *Ue: le posizioni dei Paesi, tra falchi e colombe*, 07 luglio 2014.  
[http://www.ansa.it/sito/notizie/economia/2014/07/07/ansa-box-le-posizioni-dei-paesi-tra-falchi-e-colombe\\_16523f58-87af-4a29-a814-5af08b4ea2a5.html](http://www.ansa.it/sito/notizie/economia/2014/07/07/ansa-box-le-posizioni-dei-paesi-tra-falchi-e-colombe_16523f58-87af-4a29-a814-5af08b4ea2a5.html)
- Buck T., *Dijsselbloem says budget extensions should be tied to reform*, 28 ottobre 2013, Financial Times  
<https://www.ft.com/content/a7929740-3fc4-11e3-a890-00144feabdc0>
- Buti M. e Turrini A., *Ciò che serve in Europa per convergere e crescere assieme*, 4 settembre 2015, LaVoce.info.  
<https://www.lavoce.info/archives/36648/cio-che-serve-in-europa-per-convergere-e-crescere-assieme/>
- Chiellino G., *Polonia e Mezzogiorno d'Italia: gemelli negli aiuti Ue, diversi nella crescita*, 1 giugno 2019, Sole 24 Ore.  
<https://www.ilsole24ore.com/art/polonia-e-sud-italia-gemelli--aiuti-ue-diversi-crescita-ACczjK>
- Cimmino F., *Fondi europei: Polonia, un modello da seguire con il 97,5% di finanziamenti spesi*, 23 dicembre 2014, Il Fatto Quotidiano – Blog.  
<https://www.ilfattoquotidiano.it/2014/12/23/fondi-europei-polonia-un-modello-da-seguire-con-il-975-di-finanziamenti-spesi/1292715>
- Cottarelli C., Giammusso F. e Porello C., *Politica di bilancio ostaggio della stima del Pil potenziale*, 4 novembre 2014, LaVoce.info.  
<https://www.lavoce.info/archives/31060/relazioni-pericolose-stima-potenziale-politica-bilancio/>
- Dendrinou V., *Finance Chiefs Agree on Euro-Area Budget But Skirt Funding*, 14 giugno 2019, Bloomberg.  
<https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-06-14/finance-chiefs-agree-euro-zone-budget-but-skirt-funding-source>

- Der Spiegel, *EU Summit Reveals a Paralyzed Continent*, 27 dicembre 2012.
- France24, *EU ministers strike compromise on Macron-backed eurozone budget*, 14 giugno 2019.  
<https://www.france24.com/en/20190614-eu-ministers-strike-compromise-macron-backed-euro-zone-budget>.
- Garnero A. e Merler S., *Un approccio strategico al bilancio Ue*, 9 gennaio 2020, Sole 24 Ore.  
<https://www.ilsole24ore.com/art/un-approccio-strategico-bilancio-ue-ACbgQSAB>
- Guarascio F. e Strupczewski J., *Euro zone takes small step on integration, but not on key ideas*, 14 Giugno 2019, Reuters.  
<https://uk.reuters.com/article/idUKKCN1TF0M0>
- Gutschker T. e Lohse E., *Europa muss handlungsfähig sein – nach außen und innen*, 3 giugno 2018, Frankfurter Allgemeine Zeitung.  
<https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/kanzlerin-angela-merkel-f-a-s-interview-europa-muss-handlungsfahig-sein-15619721.html>  
Traduzione in: <https://italien.diplo.de/it-de/aktuelles/-/2073118>.
- Khan M., *Honey, I shrunk the BICC*, 9 ottobre 2019, Financial Times.  
<https://www.ft.com/content/824d6282-ea4d-11e9-85f4-d00e5018f061>.
- Khan M., *New 'Hanseatic' states stick together in EU big league*, 27 novembre 2018, Financial Times.  
<https://www.ft.com/content/f0ee3348-f187-11e8-9623-d7f9881e729f?list=intlhomepage>
- Lorenz A., *German coalition agreement: No breakthrough for Europe yet*, 5 febbraio 2018, EURACTIV Germany.  
<https://www.euractiv.com/section/elections/news/german-coalition-agreement-no-breakthrough-for-europe-yet/>
- Minenna M., *Bilancio unico europeo: la riforma che non c'è*, 24 giugno 2019, Sole 24 Ore.  
<https://www.ilsole24ore.com/art/bilancio-unico-europeo-riforma-che-non-c-e-ACXJF1T>
- RTL Today, *EU ministers collide over timid eurozone reforms*, 14 giugno 2019.  
<https://today.rtl.lu/news/business-and-tech/a/1361953.html>.
- Smith-Meyer B., *Rutte declares eurozone budget dead, Macron hails its good health*, 21 giugno 2019, Politico.  
<https://www.politico.eu/article/rutte-declares-eurozone-budget-dead-macron-hails-its-good-health/>.

- Spiegel P., *Fiscal union: Integration put on back burner*, 8 maggio 2013, Financial Times.  
<https://www.ft.com/content/bba8ee44-b17d-11e2-9315-00144feabdc0>.
- The Local/AFP, *Macron vs Le Pen: A look at whose side everyone is on (and who is on the fence)*, 5 maggio 2017.  
<https://www.thelocal.fr/20170505/french-election-macron-vs-le-pen-who-is-in-whose-camp>
- Valentino P., *La Lega Anseatica, un gruppo anti-riforme che innervosisce Parigi*, 29 novembre 2018, Corriere della Sera.  
[https://www.corriere.it/opinioni/18\\_novembre\\_29/lega-anseatica-gruppo-anti-riforme-che-in-nervosisce-parigi-aab8a8ba-f3f6-11e8-b6fd-3556737c89de.shtml#](https://www.corriere.it/opinioni/18_novembre_29/lega-anseatica-gruppo-anti-riforme-che-in-nervosisce-parigi-aab8a8ba-f3f6-11e8-b6fd-3556737c89de.shtml#)
- Verola N., *Un bilancio difficile per l'Unione Economica e Monetaria*, luglio 2019.  
[https://www.movimentoeuropeo.it/images/articoli/Verola\\_Commento.pdf](https://www.movimentoeuropeo.it/images/articoli/Verola_Commento.pdf)
- *ZDF-Politbarometer April II 2018*, 27 aprile 2018.  
<https://presseportal.zdf.de/pressemitteilung/mitteilung/zdf-politbarometer-april-ii-2018/seite/9/>.

# RIASSUNTO

## della Tesi di Giuseppe SALIBBA

### *BICC: la difficile costruzione di un bilancio per l'Eurozona*

Il presente lavoro è dedicato al BICC (*Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness*), lo strumento di bilancio che costituisce l'esito ultimo del processo di riforma diretto alla creazione della capacità di bilancio dell'Eurozona.

Questo strumento, elaborato dal Vertice euro e dall'Eurogruppo tra il dicembre 2018 e l'ottobre 2019, si prefigge di perseguire una più elevata convergenza e competitività all'interno della zona euro, mediante l'incentivazione di investimenti pubblici e riforme strutturali negli Stati membri, nonostante la ridottissima dotazione finanziaria (tredici miliardi di euro per sette anni). Il presente lavoro cerca risposta alle questioni suscitate dal BICC, secondo la sua attuale configurazione. La struttura di questo strumento è compatibile con i fini che si propone? Quali sono state le innovazioni principali, se ve ne sono state, rispetto agli analoghi strumenti prospettati in precedenza? Se approvato, il BICC potrà davvero costituire un primo passo verso il bilancio dell'eurozona o, piuttosto, è più probabile rimanga un semplice mezzo di incentivazione che rischia di duplicare gli effetti di istituti analoghi, come ad esempio i fondi strutturali?

Per dare risposta agli interrogativi sollevati, la struttura tripartita dell'elaborato segue quest'ordine: nel primo capitolo vengono analizzate le proposte di natura istituzionale in materia di convergenza e stabilizzazione dal 2012 al 2018; poi, nel secondo capitolo, si dà conto delle dinamiche politiche che hanno caratterizzato la genesi del BICC dal 2017 a oggi; infine, il terzo e ultimo capitolo è dedicato all'esame approfondito dello strumento oggetto della trattazione.

La condivisione della sovranità monetaria a livello europeo, decisa nel 1992 a Maastricht, non è stata accompagnata, come sappiamo, dalla creazione di una corrispondente capacità fiscale comune. Gli Stati membri si sono opposti a che fosse attribuita alle istituzioni europee anche la potestà di raccogliere e spendere risorse pubbliche. L'euro così vive tuttora nella singolare condizione di moneta non solo senza uno Stato, ma anche senza un bilancio e una politica fiscale comuni ai paesi che l'hanno adottata. Allo scoppio della crisi del debito sovrano nel 2009, quest'asimmetria —tra l'unione economica, fondata sul semplice coordinamento delle autorità sovrane nazionali, e l'unione monetaria, affidata invece a una sovranità europea— ha finito per mettere a serio rischio la stessa sopravvivenza della moneta comune. Si è riaperto in quel momento il dibattito circa la necessità di strumenti volti alla condivisione, oltre che alla riduzione, del rischio di natura fiscale. Da qui il lungo e accidentato

processo di riforma dell'unione economica, teso alla creazione di una capacità di bilancio e, almeno in prospettiva, all'istituzione di un vero e proprio bilancio autonomo dell'area euro.

La dissertazione si avvia con la disamina delle iniziative istituzionali, che più hanno caratterizzato simile percorso di riforma. Il *Capitolo Primo*, dopo avere ricordato le ragioni politiche ed economiche di quell'originaria asimmetria, tratteggia una sintetica ricostruzione della governance economica europea prima e dopo la crisi. Il Patto di stabilità e crescita, il *Six-Pack*, il Fiscal Compact, il *Two-Pack*, sono stati i provvedimenti che hanno sancito il rafforzamento della vigilanza sulle politiche economiche degli Stati membri, la procedura di adozione assistita dei bilanci nazionali e l'imposizione della regola del pareggio di bilancio. Ma i timori suscitati dalla Grande depressione sembravano aver indotto gli Stati membri ad andare oltre, in direzione, cioè, di una capacità di bilancio per l'area dell'euro, per dotare l'Unione di strumenti, soprattutto di stabilizzazione macroeconomica, idonei a dare pronta risposta a squilibri e shock asimmetrici. Il percorso verso questa impegnativa meta inizia, nel pieno della crisi, nel giugno 2012, con la c.d. *Relazione dei Quattro Presidenti*, documento programmatico di carattere generale con cui i vertici europei ambivano a raggiungere l'obiettivo dell'unione di bilancio: “*il corretto funzionamento dell'UEM richiede [...] un'evoluzione qualitativa verso un'unione di bilancio*”. La Relazione, infatti, individua la ragione principale della crisi finanziaria e del debito nell'interdipendenza delle economie nazionali della zona euro, non bilanciata dagli auspicati strumenti comuni di bilancio, capaci di pervenire nel breve periodo alla riduzione dei rischi e nel lungo alla stabilizzazione e quindi alla piena integrazione fiscale. Sennonché, come è noto, l'ambizioso progetto si è subito imbattuto in resistenze politiche insuperabili, basti rammentare le parole della cancelliera Merkel: non vi sarà mai una piena condivisione del debito “*solange ich lebe*” (“finché sarò viva”). Da questo stesso momento comincia a perdere slancio il processo di riforma per una capacità fiscale comune dell'UEM. A ogni spinta ha corrisposto una resistenza ostile da parte di quegli Stati membri inclini all'ordoliberalismo e una sfibrante mediazione al ribasso all'interno del Vertice euro e dell'Eurogruppo. A cadere nell'immediato oblio dapprima fu la proposta di condivisione del debito, ma la medesima sorte è poi toccata progressivamente anche alla funzione di stabilizzazione, dopo un lungo periodo di tentativi e proposte provenienti da vari settori politici e istituzionali (Commissione soprattutto). Il dialogo è proseguito con maggiore speditezza, invece, in ordine ai rimedi per la riduzione del rischio. Particolare attenzione ha meritato, in questo contesto, il *Convergence and Competitiveness Instrument* (CCI), strumento ideato dalla Commissione con il *Blueprint* del novembre 2012, che intendeva favorire la convergenza attraverso accordi correlati a incentivi finanziari, per agevolare l'attuazione delle riforme strutturali concordate con gli Stati membri. Il CCI non era un rimedio a sé stante, ma rappresentava soprattutto il momento d'avvio di un unitario processo di integrazione fiscale. Esso avrebbe sostenuto la convergenza, in funzione della creazione,

entro un termine predefinito, di un bilancio centrale, munito di meccanismi di stabilizzazione macroeconomica comune, con effetti anticiclici. Il CCI, tuttavia, non trovò mai alcuna realizzazione. Alla fine del 2013, infatti, l'impulso verso l'integrazione fiscale nell'ambito dell'UEM si attenuò a causa della minore pressione dei mercati finanziari, conseguente all'annunciato programma di acquisto di obbligazioni (OMT) da parte della BCE. Svanita l'incombente minaccia di un fallimento dei mercati finanziari, svanisce anche il dibattito sul CCI, sicché, dopo le elezioni europee di maggio 2014, la discussione torna a concentrarsi su di una riforma complessiva dell'UEM. L'impegno a rafforzare l'UEM prosegue così con la nuova Commissione, ma in una forma decisamente più pragmatica e circoscritta, soprattutto mediante la c.d. *Relazione dei Cinque Presidenti* del giugno 2015. Quest'altro documento individua nell'unione di bilancio uno dei quattro elementi decisivi per l'auspicata maggiore integrazione della governance economica. Una simile integrazione è diretta a garantire la sostenibilità e la stabilizzazione del bilancio, ma a seguito di una programmazione più concreta delle modalità e dei tempi di intervento, con una marcata suddivisione temporale in fasi differenti dell'azione politica dell'Unione. La relazione dei Cinque Presidenti riflette in modo assai significativo la parabola seguita dalla politica fiscale dell'Unione, in corrispondenza all'andamento della crisi economica, la cui attenuazione ha comportato nel 2015 una risposta più realistica e moderata rispetto a quella proposta dai Quattro Presidenti nel 2012, al culmine della crisi; né certo i Cinque avrebbero potuto restare indifferenti rispetto alle continue e risolte resistenze opposte in quell'intervallo di tempo da molti Stati membri, di fronte alle soluzioni prospettate nel 2012. Ridimensionata ne esce anche la meta dell'"unione fiscale", termine di cui non è dissipata l'ambiguità: non è più prevista, infatti, alcuna condivisione del debito, né è particolarmente sviluppata l'idea di solidarietà fiscale. L'accento è posto semmai sul concetto di convergenza e di centralizzazione progressiva delle scelte nazionali di bilancio. L'unione fiscale e la stabilizzazione potranno seguire, ma soltanto a condizione che sia stata raggiunta la convergenza delle economie dell'eurozona: "*a coronamento di un processo di convergenza e di ulteriore condivisione del processo decisionale sui bilanci nazionali*". I principi contenuti nella Relazione dei Cinque presidenti riceveranno ulteriore sviluppo con nuove iniziative della Commissione: il *Reflection paper* del maggio 2017 e quindi con l'iniziativa inclusa nella *Road map* del dicembre 2017, ossia la Comunicazione riguardante i "*Nuovi strumenti di bilancio per una zona euro stabile nel quadro dell'Unione*": Essa prevede che il bilancio della zona euro dovrà soprattutto *promuovere e sostenere le riforme strutturali* negli Stati membri della zona euro e aiutare gli Stati stessi a *stabilizzare la propria economia* in caso di gravi shock asimmetrici. E' prefigurata così una *funzione di stabilizzazione di livello europeo*, con un ruolo integrativo rispetto all'analogha funzione svolta dai bilanci nazionali, accessibile dagli Stati a condizione che essi rispettino rigorosi criteri fondati su politiche macroeconomiche sane. Le proposte prefigurate nella Comunicazione trovano poi compiuta definizione attraverso due distinti atti di iniziativa legislativa, ossia le due proposte

di regolamento pubblicate dalla Commissione il 31 maggio 2018.

L'una, relativa al *Programma di sostegno alle riforme*, destinato ad operare nell'ambito del QFP 2021-2027, composto da tre diversi strumenti, tra loro complementari, il primo e più importante dei quali è, appunto, lo strumento per la realizzazione delle riforme (RDT- *Reform Delivery Tool*), assieme allo strumento di assistenza tecnica e allo strumento di convergenza per gli stati membri in procinto di aderire alla zona euro. L'altra, dedicata invece all'istituzione della "*Funzione europea di stabilizzazione degli investimenti*" (EISF), che si concretizza in uno strumento di bilancio con effetti anticiclici, che agisce mediante prestiti erogati a quegli Stati membri colpiti da un improvviso incremento della disoccupazione, in modo da consentire il mantenimento di un livello minimo di investimenti pubblici di fronte all'ampio shock asimmetrico. Sarà questo l'ultimo compiuto progetto di uno strumento per la stabilizzazione macroeconomica.

Le dinamiche politiche che si sono sviluppate all'interno degli Stati membri hanno avuto anch'esse grande peso nel processo di riforma e il BICC ne offre prova eloquente. Lo strumento di bilancio in questione, infatti, come si osserva nel *Capitolo Secondo*, è il risultato del dialogo franco tedesco sulla riforma della zona euro. Il tema della capacità di bilancio dell'UEM, dunque, è considerato qui dalla diversa visuale dei più influenti Stati della zona euro. Questa parte della tesi, infatti, inizia con la prospettazione delle dinamiche politiche che si sono sviluppate a questo riguardo negli stessi Stati, mettendone in luce le ripercussioni sul parallelo processo decisionale delle istituzioni europee. La Francia ha dato nuovo impulso al dibattito sulla riforma del bilancio dell'Eurozona, con le ambiziose proposte di Macron, mirate a una profonda riforma dei Trattati, nel segno (anche) dell'approfondimento della UEM, considerato un elemento fondamentale per il processo di unificazione politica dell'Europa. Il progetto francese prevedeva innovazioni tanto radicali da esigere la riforma dei Trattati: un bilancio separato dell'eurozona – gestito da un ministro delle finanze europeo e controllato da un apposito parlamento – munito di fondi da destinare a progetti di investimento europei, con i proventi di nuove tasse europee operanti nel settore digitale e ambientale. In questo quadro, erano previsti gli strumenti per assicurare la convergenza e la stabilità, necessarie per adottare riforme nazionali e stimolare gli investimenti; mentre la stabilizzazione era preordinata per far fronte agli shock negativi subiti dagli Stati in maggiore difficoltà. Nel disegno di Macron, la via politica da seguire per la realizzazione di progetti di tanto ampia portata era un rinnovato asse franco-tedesco. Sul versante tedesco, l'iniziativa francese incontrò un certo favore, per effetto dell'ingresso dei socialdemocratici nella neocostituita coalizione di governo, guidata ancora dalla Cancelliera Merkel. L'innovativa apertura verso una forma di *risk sharing* sollecitata da parte francese si poneva in opposizione rispetto alla tradizionale linea tedesca di austerità, condivisa da diversi altri paesi nordeuropei. Importante espressione della precedente posizione rigoristica tedesca il c.d. *non-paper* attribuito a Wolfgang Schäuble,

ex ministro delle finanze e importante esponente dell'ordo-liberalismo tedesco, redatto proprio poche settimane dopo il discorso di Macron, nell'ottobre 2017. La stabilizzazione macroeconomica – vi si sostiene – non è necessaria per una stabile unione monetaria; nemmeno l'attuazione delle riforme strutturali richiede una capacità di bilancio dell'UEM; esse, semmai, possono restare agevolate istituendo un nesso tra i contributi degli Stati membri al bilancio europeo e la loro disponibilità a realizzare le riforme strutturali indicate nel semestre europeo. Inevitabili, pertanto, furono le reazioni alla nuova politica della Germania in favore di strumenti fiscali comuni, tra di esse le vibranti critiche di 158 economisti tedeschi, firmatari di un appello diffuso via stampa, e quelle degli antichi alleati, Olanda in testa, riuniti nella c.d. Lega anseatica, gruppo di Stati ostili a ogni politica di solidarietà e *risk sharing*. Simili reazioni indussero Merkel ad assumere posizioni più prudenti nel dialogo, comunque ininterrotto, con Macron, sfociato nella nota *Dichiarazione di Meseberg* elaborata in occasione del Consiglio dei ministri franco-tedesco del 19 giugno 2018. Anche in questo caso finisce così per prevalere la logica della convergenza, attuata attraverso incentivazioni sottoposte a condizionalità, rispetto alla funzione di stabilizzazione, ancora declamata, ma in realtà rinviata a una nebulosa fase futura. Le iniziative di Meseberg, così come le ricordate due proposte di regolamento formulate dalla Commissione nel maggio 2018, non incontrarono il consenso del Vertice Euro di fine giugno, ma suscitarono semmai la risposta ostile della Lega anseatica, ancora più ferma nell'avversare ogni ipotesi di centralizzazione delle politiche di bilancio: non occorre, secondo questi paesi, nessun bilancio separato per la zona euro e nessuno strumento di stabilizzazione, ma, al più, incentivi per le riforme strutturali nei singoli Stati membri. Un contesto così difficile spiega perché il progetto elaborato nel novembre 2018 dal gruppo di lavoro franco-tedesco previsto a Meseberg, contempla una versione ancora più prudente della capacità di bilancio comune, in quanto ridimensiona la funzione di stabilizzazione; irrigidisce le regole di accesso al fondo e di allocazione delle risorse; esige anche i contributi degli Stati membri. Il bilancio dell'Eurozona, in tale contesto, favorirebbe la convergenza e l'attuazione delle riforme, incentivando riforme strutturali e investimenti strategici; allo stesso tempo svolgerebbe una funzione di stabilizzazione nell'Eurozona – diversa rispetto al fondo contro la disoccupazione inizialmente congetturato – perché diretto a sostenere, attraverso il cofinanziamento, gli investimenti nei periodi di eccessiva pressione sulle finanze pubbliche nazionali. Il bilancio dell'Eurozona fa parte di quello dell'UE e deve perciò adeguarsi alle politiche generali di essa e ai principi di bilancio in termini di sana gestione finanziaria, controllo democratico del bilancio e responsabilità parlamentare; esso, inoltre, sarebbe parzialmente finanziato da risorse europee, e, tramite un accordo intergovernativo, da risorse esterne a ciò destinate (preferibilmente una tassa sulle transazioni finanziarie come quella francese). Il funzionamento del bilancio è affidato alla guida strategica del Vertice Euro, mentre l'impiego delle risorse è oggetto di programmi proposti dagli Stati dell'eurozona e ap-

provati dalla Commissione, a condizione che gli Stati membri richiedenti rispettino gli obblighi stabiliti in sede di coordinamento delle politiche economiche e i vincoli fiscali.

Il Vertice Euro, tenuto nel dicembre 2018, finalmente, darà una prima configurazione al BICC, tracciandone i principi fondamentali, sul modello franco- tedesco, rispetto sia all' ambito degli Stati beneficiari – solo quelli appartenenti all'eurozona – sia alla governance, segnata da una chiara prevalenza intergovernativa. Lo strumento, pur integrato nell'ambito del bilancio UE, infatti rimane assoggettato ai criteri e agli orientamenti strategici forniti dagli Stati membri della zona euro. Lo stesso Vertice non dedica nemmeno un accenno alla funzione di stabilizzazione, ormai definitivamente scomparsa dall'orizzonte deliberativo dell'Unione. Il Vertice dà mandato all'Eurogruppo per dettare la specifica disciplina del BICC, da esso elaborata mediante il *Term Sheet* del 14 giugno 2019. Sul piano dei *principi generali* viene ribadito che lo strumento è finalizzato a sostenere non solo le riforme strutturali, ma anche gli investimenti, per accrescere il grado di convergenza e competitività all'interno dell'eurozona. Riforme e progetti di investimento debbono uniformarsi agli appositi orientamenti strategici impartiti nel corso del semestre europeo. Legittimati a beneficiare dello strumento sono i soli Stati membri dell'area dell'euro e quelli in procinto di aderirvi. L'Eurosummit e l'Eurogruppo definiscono le priorità di riforma e di investimento. Lo strumento opererà mediante sovvenzioni (e cioè contributi finanziari diretti), quantificate sulla base della stima dei costi, con una percentuale minima nazionale di cofinanziamento, funzionale ad assicurare la titolarità nazionale degli investimenti e delle riforme. I fondi sono destinati a ogni paese sulla base di una metodologia trasparente e in misura proporzionata rispetto ai contributi versati da quello stesso paese. L'accesso degli Stati membri ai finanziamenti procederà in base all'attuazione delle riforme strutturali e degli investimenti, ma è subordinato al previo rispetto della condizionalità macroeconomica, prevista dal regolamento sulle disposizioni comuni, e delle norme orizzontali applicabili in attuazione del bilancio dell'UE. La Commissione valuta le proposte degli Stati membri in applicazione di criteri trasparenti; eventuali inadempimenti in fase di esecuzione delle riforme o investimenti condurranno alla sospensione o all'annullamento dei pagamenti. Quanto al *finanziamento* e alla *gestione* della misura, rimane confermato che lo strumento fa parte del bilancio dell'UE e la sua dimensione sarà decisa all'interno del QFP. La Commissione, su richiesta dell'Eurosummit, ha adottato, il 24 luglio 2019, la proposta di regolamento concernente “*un quadro di governance per lo strumento di bilancio per la convergenza e la competitività*”, che stabilisce come il BICC si coordini con gli orientamenti espressi dal Consiglio nell'ambito del semestre europeo. Con un nuovo *Term Sheet* del 10 ottobre 2019, l'Eurogruppo ha definito i modi di ripartizione e di conferimento del beneficio. Almeno l'80% dei fondi sarà assegnato per paese sulla base di due criteri, PIL pro capite invertito e popolazione; il rimanente 20% sarà attribuito in modo flessibile. Nessuno Stato riceverà sovvenzioni inferiori al 70% della sua

quota del fondo relativo al BICC. La percentuale di cofinanziamento nazionale delle riforme e investimenti è pari di norma al 25% del costo dei progetti, ma, in presenza di particolari difficoltà economiche, la stessa percentuale può essere dimezzata. Si prefigura poi un accordo intergovernativo volontario, diretto ad autorizzare contributi supplementari degli Stati membri al bilancio UE, da destinare al finanziamento delle spese relative al BICC, quali entrate con destinazione specifica.

Il *Capitolo Terzo* commenta l'attuale regime del BICC, risultante dal ricordato Vertice Euro del dicembre 2018 e soprattutto dai *Term Sheet* elaborati dall'Eurogruppo di giugno e di ottobre 2019, per mettere in luce i caratteri essenziali, gli effetti e i limiti dello strumento in rassegna. L'analisi inizia dal profilo funzionale del BICC, in quanto il BICC presenta obiettivi non ben specificati. La convergenza e la competitività sono soltanto enunciate, in termini tanto generici da influire anche sulla individuazione dell'oggetto dello strumento (sostegno a riforme e investimenti) e da rendere incerto ogni giudizio sulla compatibilità di riforme e investimenti con l'obiettivo prefissato. Nei documenti istituzionali relativi al BICC, infatti, mancano indicazioni esplicite circa il particolare tipo di convergenza a cui mira lo strumento, così da rendere necessaria una comparazione delle caratteristiche dello strumento con le diverse accezioni di convergenza: nominale, reale e strutturale, ma anche sociale, della produttività e dei cicli economici. Il BICC, inoltre, nasce già condizionato da un doppio ordine di vincoli conseguente al rispetto dei Trattati e delle vigenti procedure di bilancio.

La scelta di assumere la forma di una linea di bilancio determina per il BICC una serie di conseguenze sul piano sostanziale e istituzionale: la limitata quantità di denaro utilizzabile per la nuova destinazione, soggetta ai tetti di spesa del QFP; l'esposizione al potere di veto degli altri Stati membri, in sede di approvazione del QFP; per contro, il significativo ruolo del Parlamento europeo, in fase di decisione del bilancio, sia in quella di esecuzione, che può equilibrare, in modo significativo, il potere di interdizione lasciato agli Stati membri. Quanto alle opzioni di finanziamento adottate per il BICC, si continua a seguire la logica prevalente dei contributi interstatali, mentre sarebbe stata più conveniente la soluzione già ipotizzata dal rapporto Monti e dal Parlamento Europeo, in base alla quale la capacità di bilancio deve essere sostenuta da risorse proprie dell'Unione o da entrate a destinazione specifica, in modo da centralizzare le decisioni sul finanziamento dello strumento di bilancio, secondo una logica federalista, e sottrarsi così all'interdizione degli Stati, tanto più di quelli non appartenenti all'area euro. In aggiunta agli ordinari contributi, il BICC potrebbe avvalersi di eventuali contributi supplementari volontari degli Stati partecipanti; è stato contemplato, infatti, un eventuale accordo intergovernativo volontario, per raccogliere questi altri apporti finanziari degli Stati membri al bilancio UE, in forma di entrate con destinazione specifica, suscettibili pertanto di derogare al principio dell'universalità del bilancio, con l'ulteriore vantaggio di svincolare la linea di bilancio riguardante il BICC dai rigidi tetti di spesa previsti dal QFP. L'assetto dello strumento, piuttosto indefinito negli

obiettivi e nell'oggetto, acquista concretezza all'interno del quadro di governance, incentrato sugli orientamenti e le raccomandazioni promananti dal semestre europeo.

Lo strumento in esame è lasciato, dunque, a decisioni prettamente politiche dei governi nazionali che, attraverso l'Eurogruppo, l'Eurosummit e infine il Consiglio, esercitano, nell'ambito del semestre, il potere di dettare le priorità e i criteri guida per l'identificazione delle riforme e degli investimenti da supportare con il BICC; gli Stati membri circoscrivono entro limiti ristretti la stessa potestà lasciata alla Commissione nell'approvazione dei pacchetti da finanziare, in quanto quest'ultima dovrà provvedere in rigida coerenza con l'ordine di priorità prescritto dal Consiglio e contenuto nelle diverse raccomandazioni. L'ambito soggettivo del BICC, ristretto ai soli Stati dell'eurozona (e a quelli che hanno aderito agli accordi di cambio) pare ispirato al fine di favorire la convergenza quale strumento di stabilità della moneta. I criteri di allocazione delle sovvenzioni, appaiono invece il risultato di logiche contraddittorie. Una prima disposizione prevede che la percentuale minima dell'80% dei fondi sia assegnata per paese secondo due indici automatici, PIL pro capite invertito e la popolazione; la quota residua invece può essere utilizzata in modo discrezionale. In altri termini resterebbero tendenzialmente favoriti, a questa stregua, i paesi più popolosi e con livelli più bassi di PIL pro-capite. Ma questo principio rimane sovvertito dalla contestuale previsione per la quale ogni paese ha la garanzia di riottenere almeno il 70% della quota versata per il BICC. Sorgono così gravi problemi di coordinamento tra i due differenti criteri di attribuzione e il conflitto tra di essi frustra la proclamata flessibilità dello strumento e rende arduo realizzare l'obiettivo della convergenza.

Sulla base delle premesse finora esposte abbiamo formulato le osservazioni finali, tentando di dare risposta alle questioni che hanno fatto da stimolo alla ricerca. La prima constatazione è che la genesi dello strumento è stata caratterizzata da un graduale abbandono della funzione di stabilizzazione dei cicli economici, inizialmente prefigurata dal Presidente Macron, a favore del solo sostegno alle riforme strutturali e agli investimenti strategici. Complessivamente il BICC è decisamente meno ambizioso, se paragonato alla proposta francese o agli altri progetti di capacità di bilancio per l'euroarea contenuti nelle relazioni dei Quattro e dei Cinque Presidenti e negli atti che ne hanno fatto seguito. L'impressione è che il *momentum* offerto dalla crisi dell'Eurozona abbia ridotto la sua forza propulsiva ai primi segnali di ripresa e che la contestuale ascesa delle forze politiche sovraniste abbia contribuito a frenare ogni spinta integrazionista in Europa. Tali tendenze conservatrici appaiono ingiustificate, tenuto conto dell'incremento della divergenza tra i paesi dell'euro area. È pertanto ancora attuale la necessità di uno strumento di bilancio finalizzato alla convergenza dei cicli economici nell'Eurozona. Va, però, rilevato che il BICC non sembra adeguato a tale finalità per più di un ordine di motivi.

Per quanto riguarda gli obiettivi dello strumento, l'esclusione della funzione di stabilizzazione priva

il BICC di un potente mezzo per una rapida correzione dei cicli economici nazionali divergenti. Finanziare riforme strutturali e investimenti strategici è senza dubbio utile, ma solo in una prospettiva di medio-lungo termine. Anche il piano della governance è subottimale. Innanzitutto, l'inserimento del BICC all'interno del Quadro finanziario pluriennale (QFP) ha l'effetto di sottoporre l'utilizzo di tale strumento al potere di veto anche dei paesi non-euro, nonché di limitare le dimensioni dello strumento stesso. La guida rimane di stampo intergovernativo: la Commissione si limita a vegliare sul rispetto dei termini convenuti dallo Stato che fa uso del BICC, mentre le raccomandazioni e la guida strategica sono affidate a Consiglio, Eurogruppo e Vertice Euro; del tutto marginale il ruolo del Parlamento europeo.

Come esaminato nel Capitolo III, i criteri di allocazione delle risorse lasciano a desiderare. Non è chiaro come si possano comporre i criteri redistributivi (80% ai paesi più popolosi e con bassi livelli di PIL procapite; 20% di libera allocazione) con il principio del *juste retour*, che prevede che il 70% dei fondi versati da ciascuno Stato rientri sotto forma di incentivi a riforme e investimenti strategici. Vittima di questo paradosso è la flessibilità del BICC: solo una minima parte di risorse potrà "premiare" i programmi di riforma o investimento più meritevoli. La quota di risorse riallocabili, pari al 30%, non è di per sé irrisoria, ma, considerato che la dotazione totale dello strumento ammonta a tredici miliardi totali per sette anni, la quantità di fondi redistribuibili difficilmente potrà sostenere il *catching up* tra i paesi dell'area euro.

La questione delle dimensioni dello strumento è forse l'aspetto più invalidante del progetto. Ad oggi non è chiaro se i fondi potranno essere moltiplicati mediante ulteriori interventi, ossia 'scalati'. Il punto è reso ancora più opaco a causa della vaghezza e dell'incertezza che caratterizzano l'opzione di aumentare le risorse attraverso un accordo intergovernativo, e l'esclusione di qualsivoglia entrata propria – come ad esempio una tassa europea ad hoc – che finanzi lo strumento. Se il BICC non può essere scalabile, difficilmente potrà avvicinarsi a essere un bilancio per l'Eurozona.

Vi è da considerare, poi, che, anche se venisse prevista un'*enabling clause* per la scalabilità del BICC, l'attuale scenario politico non sembra favorevole a forme di cooperazione intergovernativa. Il decorso della crisi è stato accompagnato da una generalizzata emersione di sentimenti nazionalisti e sovranisti, enorme ostacolo per tutti i progetti fortemente comunitari che prevedono condivisione del rischio. Gli effetti di queste dinamiche, ovviamente, non riguardano solo il BICC; essi continuano infatti a ritardare il completamento dell'Unione bancaria e a precludere la mutualizzazione dei debiti sovrani.

Al momento, è difficile stabilire se il BICC – qualora venisse approvato – potrebbe costituire davvero un significativo passo in avanti per l'Unione economica e monetaria. La proposta del BICC ha avuto il grande pregio di non aver richiesto modifiche ai Trattati e, rispetto ai precedenti progetti analoghi,

sembra avere così qualche chance concreta di approvazione. Il suo limite deriva però dal fatto che, non forzando appunto i Trattati, la sua realizzazione rischia di essere svuotata di contenuti rilevanti. Più di un osservatore ha rinvenuto delle analogie con i *contractual arrangements*, tanto cari alla Cancelliera Merkel. Tali strumenti prevedevano il finanziamento di riforme strutturali previo accordo tra Stato richiedente e Commissione. Chi scrive, invece, ritiene che il BICC sia più vicino alla versione olandese di *contractual arrangements*, che, come si ricorderà, non prevedevano assistenza finanziaria ma esclusivamente un obbligo in capo agli Stati individuati nel corso del semestre europeo. Date le modalità di finanziamento e i criteri di allocazione delle risorse, il BICC assomiglia a una “caparra” che i Paesi euro potranno recuperare solo attraverso l’implementazione delle riforme richieste dal Consiglio nelle sue *Country Specific Recommendations*. Insomma, se i *contractual arrangements* della Merkel erano una piccola carota e quelli olandesi erano un bastone, il BICC è una sorta di verga arancione. Come la nostra Unione Europea ci ha più volte insegnato, probabilmente occorrerà attendere la prossima crisi affinché l’euro si doti di un proprio bilancio.