

La riforma Ecofin del Patto di stabilità e crescita. Annotazioni legali

di Gian Luigi Tosato

1. Il pacchetto varato dall' Ecofin

Nella sua riunione del 20 dicembre scorso il Consiglio economico-finanziario della UE (Ecofin) ha concordato un pacchetto di atti volti alla modifica del Patto di stabilità e crescita (PSC). Nelle considerazioni che seguono non si intende procedere a una valutazione nel merito di questo pacchetto; si cercherà piuttosto di precisare la natura giuridica degli atti che lo compongono, la struttura normativa del pacchetto nel suo complesso, le regole essenziali in esso contenute, nonché le novità rispetto alla precedente proposta della Commissione.

Gli atti decisi dall'Ecofin sono tre: il primo consiste in una proposta di regolamento in tema di coordinamento e sorveglianza sulle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri, volto ad abrogare e sostituire il precedente regolamento 1466/97; il secondo contiene una proposta di regolamento modificativo del regolamento 1467/97, che concerne l'attuazione delle procedure di deficit eccessivo; quanto al terzo, si tratta di una proposta di direttiva che modifica la direttiva 2011/85, che riguarda i requisiti dei quadri di bilancio degli Stati membri.

La tecnica legislativa diversa – nell'un caso, sostituzione integrale del regolamento 1466/97, negli altri due, emendamento degli atti precedenti – è in larga misura giustificata. L'originario regolamento 1466/97 aveva già formato oggetto di modifiche, che ne rendevano poco agevole la lettura. Il ricorso a ulteriori emendamenti era pertanto sconsigliabile. La situazione era meno gravosa rispetto al regolamento 1467/97 e alla direttiva 2011/85, anche se un completo rimpiazzo degli atti precedenti non sarebbe stato inopportuno.

2. Le basi giuridiche rilevanti

Il primo dei tre atti sopra citati si basa sull'art. 121.6 TFUE, che prevede l'adozione di regolamenti da parte del Parlamento europeo (PE) e del Consiglio secondo la procedura legislativa ordinaria. Conseguentemente, si tratta di una proposta indirizzata dal Consiglio al PE, titolare di un potere di co-decisione. Dovrà dunque essere discussa e concordata con il PE secondo la nota procedura del "trilogo", che coinvolge anche la

Commissione. Correttamente, quindi, l'atto è definito nella sua intestazione come un mandato a trattare con il PE in base a quanto in esso stabilito.

Il secondo atto fa capo all'art. 126.14.2 TFUE, che prevede una procedura legislativa speciale. Il potere di decisione è attribuito esclusivamente al Consiglio, dovendo il PE essere solo consultato. La diversa natura di questo atto si riflette nella sua intestazione, che fa parola di un accordo di principio del Consiglio in vista della consultazione del PE. Annotazioni analoghe valgono per il terzo atto (la proposta di direttiva). Anche qui la base della competenza normativa si trova nell'art. 126.14.2 TFUE; il potere di decisione appartiene al Consiglio e il PE deve essere solo consultato. Anche qui, come precisato nell'intestazione dell'atto, si tratta di un accordo di principio del Consiglio circa la proposta da sottoporre al parere del PE.

La diversità fra procedura legislativa ordinaria e speciale non incide unicamente sulla posizione del PE (nel primo caso co-decisore, nel secondo solo consultato). Essa si fa sentire anche nei confronti del Consiglio, che può decidere a maggioranza (qualificata) nel primo caso, esclusivamente all'unanimità nel secondo. Nella riunione Ecofin del 20 dicembre anche la proposta di regolamento fondato sull'art. 121.6 TFUE è stata adottata con voto unanime, ma si sarebbe potuto procedere a maggioranza e a maggioranza potranno essere adottate eventuali successive modifiche. Vero è però che gli atti modificativi del PSC sono strettamente collegati, per cui uno Stato dissenziente potrebbe far leva sul potere di veto ex art. 126.16.2 TFUE per condizionare o bloccare decisioni a maggioranza in base all'art. 121.6 TFUE. Per inciso, allo stesso modo il PE potrebbe essere portato ad avvalersi del suo potere di co-decisione per rafforzare quello di mera consultazione.

3. La struttura normativa del pacchetto

L'originario PSE, adottato nel 1997 in vista dell'introduzione dell'euro, comprendeva due atti normativi (i regolamenti 1466/97 e 1467/97), oltre a una risoluzione del Consiglio Europeo. I due regolamenti sono stati successivamente modificati nel 2005 e 2011; e ad essi si è aggiunta nel 2011, all'interno del c.d. "six pack", la direttiva 2011/85.

Il pacchetto Ecofin presenta la medesima struttura. Ne fa dunque parte, come abbiamo visto, un regolamento sostitutivo del precedente 1466/97, che disciplina il c.d. braccio preventivo del PSC; una modifica del regolamento 1467/97, che del PSC costituisce il c.d. braccio correttivo; infine, una modifica della direttiva 2011/85, che si preoccupa di assicurare l'affidabilità dei bilanci nazionali e dei dati su cui essi si basano.

Nel passare ai contenuti normativi del pacchetto, la rassegna che segue si limiterà a delineare le regole essenziali della disciplina preventiva e correttiva del PSE, e dunque dei due rispettivi regolamenti. E' su di essi, del resto, che si concentra il dibattito circa pregi e difetti della riforma Ecofin. Resta pertanto fuori dalla rassegna l'emendata versione della direttiva 2011/85, che per la natura altamente tecnica delle sue regole incide meno direttamente in tale dibattito.

4. La disciplina del braccio preventivo

Avvertiamo subito che si tratta di una normativa estesa e complessa, della quale si dà qui conto in modo schematico e nei suoi aspetti principali. Le citazioni di articoli si riferiscono al regolamento sul braccio preventivo.

La disciplina è incentrata su un piano di aggiustamento fiscale e strutturale di 4 anni (estensibile a 7 se sorretto da adeguati investimenti e riforme), che ciascuno Stato membro deve preparare e sottoporre all'approvazione della Commissione e del Consiglio (articoli 2.5, 9 e 16). Una volta approvato, il piano non è modificabile prima del termine, se non in presenza di circostanze obiettive che ne impediscono l'attuazione ovvero su domanda di un governo nazionale di nuova nomina (art. 14).

Il piano deve prevedere un andamento della spesa pubblica statale netta tale da assicurare che (i) alla fine del periodo (di 4 o 7 anni), il rapporto debito-PIL mostri una riduzione plausibile verso il parametro del 60% e (ii) nel corso del periodo, il disavanzo annuale di bilancio resti al di sotto del limite del 3% del PIL (articoli 11 e 15). In principio, il piano statale si deve conformare alle indicazioni contenute in un documento (traiettoria tecnica) che la Commissione invia preventivamente agli Stati membri con debito o disavanzo attualmente superiori ai detti valori del 60% e 3% (articoli 2.3 e 5). Eventuali scostamenti del piano dalla traiettoria della Commissione debbono essere debitamente giustificati (art. 11.b).

A rendere più sicuro il rispetto degli obiettivi di bilancio ora ricordati, il percorso di aggiustamento del debito e del disavanzo è assoggettato ad apposite "salvaguardie". Per il debito, è richiesta una sua riduzione annuale pari in media all'1% del PIL per gli Stati con un debito eccedente il 90% del PIL (solo dello 0.5% del PIL per Stati con debito tra il 60 e il 90% del PIL); la regola però è sospesa per tutto il tempo in cui uno Stato è sottoposto a una procedura di deficit eccessivo (art. 6 bis). Quanto al disavanzo, la sua riduzione deve continuare al di sotto del 3% fino a raggiungere un livello pari in termini strutturali all'1,5 % del PIL; essendo altresì precisato che questo livello è da conseguire con un incremento annuale del saldo primario di bilancio dello 0,4% del PIL (solo dello 0,25% per i piani estesi a 7 anni) (art. 6 ter).

L'applicabilità delle varie regole fin qui richiamate può essere sospesa dal Consiglio, su iniziativa della Commissione, nel caso di shocks economici di particolare gravità che

colpiscono l'Unione nel suo complesso o singoli Stati. Al verificarsi di circostanze eccezionali del genere, e per il tempo della loro durata, il Consiglio può infatti autorizzare gli Stati membri (tutti o i singoli Stati colpiti) a sottrarsi dal rispetto dei vincoli di bilancio tali regole nell'attuazione delle loro politiche economiche (articoli 24 e 25).

È istituito un conto speciale di controllo dove vengono registrati tutti gli scostamenti in più o in meno rispetto al percorso della spesa netta stabilito nel piano statale approvato dal Consiglio. Sono esclusi dalla registrazione solo gli scostamenti in meno che si verificano in un periodo di eccezionale sospensione della disciplina di bilancio di cui si è fatto appena menzione (art. 21).

5. La disciplina del braccio correttivo

Anche qui vale l'avvertenza inserita all'inizio del precedente paragrafo circa i limiti della presente nota; quanto alle citazioni, esse si riferiscono agli articoli del regolamento 1467/97 nel testo emendato.

Il punto di partenza della disciplina del braccio correttivo è costituito dall'identificazione di un deficit eccessivo. Tale è riconosciuto un disavanzo per il solo fatto di superare la soglia del 3% del PIL; è fatto salvo il solo caso in cui si versi in una situazione di eccezionale gravità, che determina – come si è detto - una sospensione delle regole di bilancio nel loro complesso (art. 2.1). A sua volta, un debito che eccede il limite del 60% del PIL è da considerarsi eccessivo in tutti i casi in cui il conto di controllo sull'andamento della spesa netta evidenzia deviazioni superiori annualmente allo 0,3% o cumulativamente allo 0,6 % del PIL. Viene meno il suo carattere eccessivo solo qualora il bilancio dello Stato interessato risulti in pareggio o in surplus (art.2. 1a).

L'esistenza di un deficit eccessivo non determina l'automatico avvio dell'apposita procedura correttiva (denominata appunto di deficit eccessivo). Prima di farlo, la Commissione deve tenere conto di una serie di fattori significativi, quali la struttura dell'indebitamento pubblico e privato; la prevista evoluzione in termini di crescita potenziale, inflazione e ciclo economico; lo sviluppo di riforme e investimenti, ivi compresi quelli finanziati dal NGEU; le spese nel settore della difesa. Più in generale, la Commissione deve prendere in esame ogni altro fattore ritenuto significativo dallo Stato interessato (art. 2.3).

Se ai fattori in questione non è attribuito decisivo rilievo, si apre la procedura di deficit eccessivo e si giunge all'adozione di misure correttive da parte del Consiglio (su iniziativa della Commissione). Nel caso di disavanzo eccessivo, è previsto che lo Stato interessato proceda a una riduzione annuale del deficit (strutturale) pari a un minimo dello 0,5 % del PIL (art. 3.4). Tuttavia, per i primi 3 anni di vigore delle nuove regole (2025 - 2027) potrà intervenire un'attenuazione di tale misura in considerazione

dell'incremento della spesa per interessi verificatasi nel periodo (considerando n. 24 bis). Se la procedura è aperta per debito eccessivo, è stabilito un termine entro il quale lo Stato coinvolto deve ri-allineare la spesa al percorso originariamente stabilito e, più in particolare, sanare le deviazioni nel frattempo registrate nell'apposito conto di controllo (art. 3.4). Resta comunque che una procedura per debito eccessivo è in principio esclusa in pendenza di una procedura per disavanzo eccessivo (argomenta ex art. 6 bis del regolamento sul braccio preventivo).

La mancata attuazione delle misure correttive può portare all'applicazione di un'ammenda semestrale dello 0,05 % del PIL per la durata dell'inadempienza (sanzione peraltro mai applicata in passato) (art. 12).

6. Le novità rispetto alla proposta della Commissione

L'Ecofin ha accolto largamente la struttura della proposta della Commissione, sulla quale ha innestato le proprie novità. Questo emerge già da un raffronto dei rispettivi testi legislativi, dove le novità di Ecofin sono evidenziate dalla presenza di clausole bis o di paragrafi o sezioni aggiunte. Per il resto, i testi sono presso che uguali, con lo stesso numero di premesse e di articoli, spesso riprodotti alla lettera salvo piccole revisioni formali.

Con riguardo al braccio preventivo della disciplina, restano fermi gli aspetti centrali della riforma della Commissione: il piano di aggiustamento a medio termine (4-7 anni) predisposto dagli Stati e soggetto all'approvazione della Commissione e del Consiglio; il preventivo approntamento da parte della Commissione di una traiettoria tecnica del percorso di aggiustamento, sul quale modellare i piani nazionali; l'adozione della spesa pubblica netta come strumento operativo di verifica; la sospensione dei vincoli di bilancio al verificarsi di shock economici di particolare gravità a livello europeo o di singoli Stati. Su questo assetto normativo di base, l'Ecofin ha introdotto le citate salvaguardie, vale a dire limiti numerici entro i quali deve ricondursi annualmente la riduzione del debito e del disavanzo.

Anche in tema di disciplina correttiva, rimangono inalterate le varie fasi della procedura per deficit eccessivo come scandite dalla Commissione: identificazione di un disavanzo o debito eccessivo; apertura della procedura previa valutazione di fattori rilevanti; applicazione di misure correttive agli Stati responsabili di deficit eccessivo. Né potevano ipotizzarsi modifiche al riguardo in presenza della precisa normativa del Trattato. Le novità Ecofin attengono all'introduzione di un parametro numerico per stabilire l'esistenza di un debito eccessivo (commisurato alle deviazioni annuali o cumulative registrate nel conto di controllo della spesa); il richiamo esplicito degli investimenti finanziati dal NGEU e delle spese per la difesa tra i fattori significativi di cui deve tenere conto la Commissione in sede di apertura della procedura di deficit

eccessivo; infine, per i primi 3 anni (2025 - 2027), una riduzione della misura correttiva annuale del disavanzo (pari di regola allo 0,5 % del PIL) per tenere conto dell'aggravio di spesa per interessi; l'entità dell'abbuono non è peraltro specificata.

7. Considerazioni finali

Come precisato all'inizio, è estranea a questa nota una valutazione circa pregi e carenze della riforma Ecofin, anche in rapporto alla normativa attuale e alla precedente proposta della Commissione. Certo, i paletti annuali per il disavanzo e il debito ora introdotti tolgono flessibilità al percorso di aggiustamento; per altro verso, però, essi limitano la discrezionalità della Commissione e offrono riferimenti più certi ai governanti nazionali.

La riforma Ecofin è comunque non definitiva. La sua approvazione unanime da parte di tutti i governi la rende indubbiamente molto autorevole; ma è pur sempre una proposta, che il PE potrebbe ottenere di modificare - specie il regolamento sul braccio preventivo, rispetto al quale il PE gode di un potere di co-decisione e il Consiglio può deliberare anche a maggioranza. In ogni caso, gli atti varati da Ecofin richiedono un certo affinamento al fine di meglio coordinare l'innesto delle clausole nuove nei precedenti testi legislativi della Commissione. Sembra anche opportuna una verifica di congruenza e compatibilità fra i vari criteri numerici inseriti nella disciplina preventiva e quella correttiva.

Un'ultima considerazione: la riforma del PSC è destinata ad essere definitivamente approvata nel corso del 2024, per entrare in vigore nel 2025. Lo conferma tra l'altro il previsto abbuono (per aggravio del carico di interessi) previsto per il triennio 2025-2027. Siccome però la sospensione Covid delle regole di bilancio è scaduta a fine 2023, che cosa succede nel 2024? Al momento, non mi sembra che se ne sia parlato; mi pare tuttavia che di una qualche norma transitoria vi è bisogno, se non si vuole tornare semplicemente alla vecchia disciplina.

The Ecofin Reform of the Stability and Growth Pact.

Legal Annotations

di Gian Luigi Tosato

1. The Ecofin Package

In its meeting on 20 December 2023, the EU Economic and Financial Council (Ecofin) agreed on a legislative package revising the Stability and Growth Pact (SGP). The following considerations do not intend to evaluate the merits of this package; rather, they aim to clarify the legal nature of the acts that make it up, the normative structure of the package taken as a whole, the essential rules it contains, and the innovations to the previous proposal by the Commission.

The Ecofin's decision involves three acts: the first is a proposal for a regulation on the coordination and surveillance of the economic and budgetary policies of the Member States, which repeals and replaces the previous regulation 1466/97; the second contains a proposal for a regulation amending regulation 1467/97, which concerns the implementation of excessive deficit procedures; the third is a proposal for a directive amending directive 2011/85, which deals with the requirements of the Member States' budgetary frameworks.

The different legislative techniques - in one case, a complete replacement of regulation 1466/97, in the other two, amendments to previous acts - are largely justified. The original regulation 1466/97 had already been amended, making it somewhat difficult to read; further amendments were thus not advisable. The situation was less complex with respect to regulation 1467/97 and directive 2011/85, although a complete replacement of the previous acts would not have been inappropriate.

2. The Relevant Legal Bases

The first of said three acts is based on Article 121.6 TFEU, which provides for the adoption of regulations by the European Parliament (EP) and the Council following the ordinary legislative procedure. Consequently, it is a proposal from the Council to the EP, which has a co-decision power. It will therefore have to be discussed and agreed upon with the EP according to the well-known "trilogue" procedure, which also involves

the Commission. The act is correctly defined in its heading as a mandate to negotiate with the EP based on its provisions.

The second act is based on Article 126.14.2 TFEU, which provides for a special legislative procedure. The decision-making power is exclusively attributed to the Council, with only consultation required from the EP. The different nature of this act is reflected in its heading, which describes it as an agreement in principle of the Council in view of consulting the EP. Similar annotations apply to the third act (the directive proposal). Here too, the basis of the normative competence is found in Article 126.14.2 TFEU; the decision-making power belongs to the Council, and the EP must only be consulted. As specified in the act's heading, it is an agreement in principle of the Council regarding the proposal to be submitted for the EP's opinion.

The difference between ordinary and special legislative procedures does not affect only the position of the EP (co-decision-maker in the first case, only consulted in the second). It has an impact also on the Council, which can decide by a qualified majority in the first case and only unanimously in the second. In the Ecofin meeting of December 20, the regulation proposal based on Article 121.6 TFEU was adopted by unanimous vote, but a majority decision could have been made, and future amendments may be adopted by a majority vote of the Council. However, the acts reforming the SGP are closely linked one to the other, so a dissenting State could use the veto power under Article 126.16.2 TFEU to influence or block majority decisions based on Article 121.6 TFEU. Incidentally, the EP could take advantage of its co-decision power to strengthen its mere consultation power.

3. The Normative Structure of the Package

The original SGP, adopted in 1997 in view of the introduction of the euro, included two normative acts (regulations 1466/97 and 1467/97) and a resolution of the European Council. The two regulations were subsequently amended in 2005 and 2011; and in 2011, within the so-called "six-pack", directive 2011/85 was added.

The Ecofin package has the same structure. It includes, as we have seen, a regulation replacing the previous 1466/97, which governs the so-called preventive arm of the SGP; an amendment of regulation 1467/97, which deals with the so-called corrective arm of the SGP; finally, an amendment of directive 2011/85, which ensures the reliability of national budgets and the data on which they are based.

The following review of the normative contents of the package will be limited to outlining the essential rules of the preventive and corrective arms of the SGP, and thus of the two respective regulations. It is on them, after all, that the debate about the merits

and defects of the Ecofin reform focuses. The amended version of directive 2011/85, with its highly technical nature, has less direct impact on this debate and, therefore, is left out of our review.

4. The Discipline of the Preventive Arm

The preventive arm entails an extensive and complex set of rules, which is accounted for here in a sketchy way and in its main aspects. The citations of articles refer to the regulation on the preventive arm.

The discipline is centered on a four-year fiscal and structural adjustment plan (extendable to 7 years, if supported by adequate investments), that each Member State must prepare and submit for approval to the Commission and the Council (Articles 2.5, 9, and 16). Once approved, the plan cannot be modified before its term, except in the presence of objective circumstances that prevent its implementation or upon request by a newly appointed national government (Article 14).

The plan must provide for a trajectory of net public expenditure such that (i) at the end of the period (4 or 7 years), the debt-to-GDP ratio shows a plausible decrease towards the 60% parameter and (ii) during the period, the annual budget deficit remains below the 3% of GDP limit (Articles 11 and 15). In principle, the State plan must conform to the guidelines contained in a document (technical trajectory) that the Commission sends in advance to Member States with debt or deficit currently exceeding the 60% and 3% values (Articles 2.3 and 5). Any deviations of the plan from the Commission's trajectory must be duly justified (Article 11.b).

To ensure compliance with the said budgetary objectives, the debt and deficit adjustment path is subject to specific "safeguards." For debt, an annual reduction of 1% of GDP is required for States with debt exceeding 90% of GDP (only 0.5% of GDP for States with debt between 60% and 90% of GDP); however, this rule is suspended for as long as a State is subject to an excessive deficit procedure (Article 6 bis). As for the deficit, its reduction must continue below 3% until reaching a level equal in structural terms to 1.5% of GDP; this level must be achieved with an annual increase in the budget primary balance of 0.4% of GDP (only 0.25% for plans extended to 7 years) (Article 6 ter).

The applicability of the above rules can be suspended by the Council, on the initiative of the Commission, in the case of particularly severe economic shocks that affect the Union as a whole or individual States. In the occurrence of such exceptional circumstances, and for their duration, the Council may authorize Member States (all of them or those individually hit) to deviate from the fiscal constraints in implementing their economic policies (Articles 24 and 25).

A special control account is established where to record all deviations, positive or negative, from the net expenditure path set out in the plan approved by the Council. Only deviations that occurs in a period of exceptional suspension of the budgetary discipline, are excluded from registration (Article 21).

5. The Corrective Arm Discipline

Here too, the previous caveat applies about the limits of this note; the citations of articles refer to Regulation 1467/97 in its amended text.

The starting point of the corrective arm discipline is the identification of an excessive deficit or debt. A deficit is recognized as excessive any time it exceeds the 3% of GDP threshold; the only exception takes place in the presence of those exceptional circumstances, which – as previously mentioned – lead to a suspension of the budget rules in their entirety (Art. 2.1). In turn, a debt exceeding the 60% of GDP limit is considered excessive in all cases where the control account on the trend of net expenditure shows annual or cumulative deviations exceeding 0.3% or 0,6% of GDP respectively. Its excessive nature is excluded only if the State's budget is in balance or surplus (Art. 2.1a).

The existence of an excessive deficit or debt does not automatically trigger the start of a corrective procedure (known as excessive deficit procedure). Before doing so, the Commission must consider a series of significant factors, such as: the structure of public and private debt; the expected evolution in terms of potential growth, inflation, and economic cycle; the development of reforms and investments, including those supported by the NGEU; the increase of the government expenditure in the defence sector. More generally, the Commission must examine any other factor deemed significant by the State involved in the procedure (Art. 2.3).

If these factors are not given decisive importance by the Commission, the excessive deficit procedure is initiated, leading to the adoption of corrective measures by the Council (on the recommendation of the Commission). In the case of a deficit-based procedure, the state concerned is expected to reduce its annual (structural) deficit by at least 0.5% of GDP (Art. 3.4). However, for the first 3 years of the new regime (2025 - 2027), there may be a mitigation of this measure in consideration of increases in interest expenditure (recital n. 24 bis). If the procedure is opened for excessive debt, a deadline is set within which the involved state must realign expenditure to the originally planned path and, more specifically, rectify the deviations recorded in the control account (Art. 3.4). However, a procedure for excessive debt is in principle excluded as long as a deficit-based procedure is pending (Art. 6 bis of the preventive arm regulation).

Failure to implement the corrective measures may lead to the application of a biannual fine of 0.05% of GDP for the duration of the non-compliance (a sanction never applied in the past) (Art. 12).

6. Innovations to the Commission's Proposal

Ecofin has largely adopted the structure of the Commission's proposal, upon which it has inserted its own innovations. This is already evident from a comparison of the respective legislative texts, where the innovations of Ecofin are highlighted by the presence of bis clauses or added paragraphs or sections. For the rest, the texts are almost identical, with the same number of recitals and articles, often reproduced verbatim save for minor formal revisions.

Regarding the preventive arm of the discipline, the central aspects of the Commission's proposal remain firm: the medium-term adjustment plan (4-7 years) prepared by the States and subject to the approval of the Commission and the Council; the previous preparation by the Commission of a technical trajectory for the adjustment path, on which the national plans are to be modeled; the adoption of net public expenditure as the operational tool for the control of the adjustment path; the suspension of budget constraints in the event of particularly severe economic shocks at European or individual States level. On this basic normative framework, Ecofin introduced the said safeguards, namely numerical limits within which the annual reduction of debt and deficit must fall.

Also in terms of the corrective discipline, the various phases of the excessive deficit procedure have remained unchanged, as outlined by the Commission: identification of excessive deficit or debt; opening of the procedure following the evaluation of relevant factors; application of corrective measures to States responsible for excessive deficit or debt. Besides, changes cannot be hypothesized in this area due to the presence of precise Treaty rules. Ecofin's innovations relate to the introduction of a numerical parameter to establish the existence of an excessive debt (based on the annual or cumulative deviations recorded in the control account of public expenditure); the explicit mention of investments financed by the NGEU or addressed to the defence sector among the significant factors that the Commission must consider when opening the excessive deficit procedure; finally, for the first 3 years (2025 - 2027), a reduction in the annual corrective measure of the deficit (normally 0.5% of GDP) to take into account the increase in interest expenses; however, the size of the reduction is not specified.

7. Final Considerations

As specified at the beginning, this note does not include an evaluation of the merits and shortcomings of the Ecofin reform, in relation to both the current legislation and the

previous proposal of the Commission. Surely, the annual thresholds for deficit and debt now introduced remove some flexibility from the planned adjustment path; on the other hand, they limit the discretion of the Commission and offer more certain references to national governments.

The Ecofin reform is still not final. Its unanimous approval by all governments undoubtedly makes it very authoritative; but it is still a proposal, which the European Parliament (EP) could seek to modify - especially the regulation on the preventive arm, for which the EP has a co-decision power and the Council can take a majority vote. In any case, the acts issued by Ecofin require some refinement in order to better coordinate the new clauses with the previous legislative texts of the Commission. It also seems appropriate to verify the consistency and compatibility between the various numerical criteria inserted in the preventive and corrective disciplines.

One last consideration: the reform of the PSC is destined to be definitively approved during 2024, to come into force in 2025. This is confirmed, among other things, by the envisaged discount (for the increase in interest burden) planned for the three-year period 2025-2027. However, since the Covid suspension of the budget rules expired at the end of 2023, what happens in 2024? Apparently, this problem has not been discussed so far; but some form of transitory provision is needed, if we do not want to simply return to the old discipline.