



La custodia della credibilità nel Patto di stabilità e crescita e le prospettive di riforma

Roberto Cisotta*

Sommario: 1. Introduzione. – 2. *Vita e morte* del Patto di stabilità e crescita. – 3. ...e poi venne il COVID e la guerra in Ucraina: dall'applicazione della *clausola di salvaguardia generale* alle prospettive di riforma. – 4. Le ultime proposte di riforma presentate dalla Commissione il 26 aprile 2023. – 4.1. Il nuovo regolamento sul coordinamento delle politiche economiche (braccio preventivo del PSC). – 4.2. Le proposte di modifica al reg. 1467/97 (braccio correttivo del PSC). – 4.3. Le proposte di modifica alla direttiva 2011/85. – 5. Il PSC e la scommessa della credibilità della disciplina fiscale dell'Eurozona.

1. I resoconti sullo sviluppo del processo di integrazione europea dell'ultimo decennio del secolo scorso, in particolare della sua seconda metà, sono pieni di riferimenti ai negoziati per l'avvio dell'Unione economica e monetaria (UEM) ed in particolare per la formulazione del *Patto di stabilità e crescita* (PSC, o Patto). L'UEM, creata dal Trattato di Maastricht, che ne definiva già i caratteri fondamentali, doveva essere concretizzata e calata in una realtà economica e politica che,

* Professore associato di diritto dell'UE, Sapienza Università di Roma.

all'indomani della caduta del muro di Berlino e della riunificazione tedesca, non era priva di turbolenze.

Per comprendere i termini della discussione – che oggi tornano a riproporsi pur se con modalità diverse e in uno scenario in gran parte mutato – occorre richiamare due dati di fondo. Il primo dato riguarda l'architettura originaria dell'UEM: il pilastro economico nasceva come incentrato su un coordinamento a livello europeo basato su strumenti *soft* e, com'è largamente noto, risultava più debole di quello monetario¹. Questo assetto preservava la *sovranità economica* degli Stati, rassicurando le Autorità nazionali a cui veniva consentito di mantenere il controllo sulle manovre economiche. Le preoccupazioni alla radice del trattenimento delle competenze in questione a livello nazionale sono legate, in ultima analisi, a ragioni di legittimazione, tanto che in molti casi si sono celate a fatica le perplessità dei custodi delle ortodossie nazionali – investiti di questo compito dalle costituzioni nazionali o auto-proclamatisi – sulla possibilità dell'Unione di atteggiarsi come ente effettivamente democratico ed in grado di esercitare un potere saldamente e credibilmente fondato nella volontà popolare². Senza entrare in questo complesso dibattito, vale comunque la pena di aggiungere che la soluzione di una politica economica ancora in mano agli Stati e di un coordinamento europeo *leggero* era probabilmente anche in linea con la necessità di mantenere una differenziazione in ragione della diversità degli assetti delle forze economiche nei vari Stati e della non uniformità dei dati strutturali delle economie nazionali, nonché – a tacer d'altro – delle rilevanti peculiarità di ciascun sistema fiscale. Col Trattato di Maastricht quindi si erano lasciate alle Autorità nazionali le scelte in materia di politica economica, ma gravandole,

¹ V. per tutti, sull'analisi di tale sbilanciamento nel contesto della nascita dell'UEM, S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche, il difficile equilibrio tra modelli antagonisti di integrazione europea*, Milano, 2001.

² Il pensiero non può che andare anzitutto, tralasciando per brevità i molti altri riferimenti possibili, al *Bundesverfassungsgericht*, la Corte costituzionale della Germania federale. La Corte di Karlsruhe esternò questo tipo di perplessità in modo sistematico e diretto proprio nella sua sentenza sulla compatibilità con la Legge fondamentale tedesca degli obblighi legati alla ratifica del Trattato di Maastricht, col quale nasceva l'Unione europea, che coltivava ambizioni politiche in modo anche più esplicito di quanto non fosse accaduto con le Comunità fino a quel momento: cfr. sentenza del *Bundesverfassungsgericht* del 12 ottobre 1993, 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92, *passim*.

oltre che del coordinamento *soft* a livello europeo, anche della responsabilità di garantire “finanze pubbliche sane”, fissate ancora oggi dall’art. 119, par. 3, TFUE come canone fondamentale della politica economica. Era questa l’idea alla base della disciplina di bilancio, considerata di cruciale importanza per la stabilità dell’UEM e che si traduceva nella necessità di rispettare stringenti parametri³.

Lo strumento a cui il Trattato di Maastricht affidava il controllo sul rispetto dei parametri di finanza pubblica – fissati in un protocollo allegato su cui si tornerà – era la procedura per deficit eccessivi. In essa la valutazione degli scostamenti e, secondo un’articolata successione di fasi, le decisioni relative agli accertamenti e alle violazioni sono affidate ad un sistema di controllo politico che fa capo al Consiglio. L’essenza politica di tali valutazioni, in uno con la mancata previsione di un automatismo delle sanzioni, lasciava insoddisfatti i fautori di una disciplina di bilancio particolarmente rigida. Pertanto, il 10 novembre 1995 il Ministro delle finanze tedesco Theo Waigel formulò l’idea del PSC, con l’intento di dare alle previsioni di Maastricht un’interpretazione rigida e, come non mancarono di sottolineare i sostenitori della proposta, affinché il sistema delle sanzioni fosse definito, ossia reso certo nel momento dell’irrogazione una volta che gli scostamenti fossero stati accertati. Nell’ambito della costruzione di quella che i *policy-makers* teutonici chiamavano “solidarietà negativa”, per mantenere la stabilità dell’area monetaria che si stava edificando si considerava necessario rendere stabile il vaglio previsto per il passaggio alla terza fase dell’unione monetaria⁴, così stringendo le maglie della discrezionalità nella valutazione sulle politiche nazionali di bilancio.

³ Si ricorda solo incidentalmente che le regole sulla disciplina di bilancio sono accompagnate dai divieti contenuti agli articoli 123-125 TFUE, volti a mantenere a livello nazionale le responsabilità per gli impegni finanziari statali: in argomento sia consentito rinviare, anche per altri riferimenti, a A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi della Grecia, l’attacco speculativo all’euro e le risposte dell’Unione Europea*, in *Il diritto dell’Unione europea*, n. 4, 2010, p. 961; R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell’Unione europea ai tempi della crisi: alcuni spunti ricostruttivi*, in *Il diritto dell’Unione europea*, n. 1, 2015, p. 53 ss.

⁴ Il Comitato per lo studio dell’Unione economica e monetaria, presieduto da Jacques Delors, era stato incaricato di predisporre uno studio sulle fasi che concretamente avrebbero dovuto condurre alla realizzazione dell’UEM. Il Comitato produsse un rapporto, noto come *Rapporto Delors*, che individuava tre fasi per la realizzazione dell’UEM: pertanto da allora è noto che il passaggio alla terza fase costituiva il passo

La discussione su questa proposta, fortemente sostenuta da parte della Germania, si prolungò per qualche tempo⁵. Nell'intento di non contraddire le previsioni di diritto primario, che non dovevano essere oggetto di modifiche nelle stesse proposte tedesche, si optò per una dichiarazione politica, che avrebbe dovuto orientare i comportamenti degli Stati nell'ambito per la procedura per deficit eccessivi, da affiancare all'adozione di due strumenti di diritto derivato, nell'intento di precisare e rendere più certi i passaggi della procedura stessa⁶. Il

ultimo e definitivo verso la realizzazione dell'UEM. Cfr. Committee for the Study of Economic and Monetary Union, *Report on economic and monetary union in the European Community*, ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication_6161_en.pdf. Si voleva che, nel passaggio alla terza fase, il controllo reciproco sull'andamento delle finanze nazionali venisse stabilizzato. È utile ricordare che la politica economica – la quale tutt'ora, come ricordato nel testo, costituisce la parte più evanescente della costruzione dell'UEM – doveva per il Rapporto Delors fondarsi su quattro elementi: il mercato interno, la politica di concorrenza, politiche comuni per orientare riforme strutturali e lo sviluppo regionale ed infine il coordinamento delle politiche macroeconomiche, che avrebbe dovuto essere affiancato anche da una rigida disciplina di bilancio: v. *Report on economic and monetary union*, cit., p. 16.

⁵ Senza seguire qui i diversi passaggi del negoziato, è opportuno sottolineare che finanche dopo l'approvazione del Patto, non si placarono le insistenze tedesche sulla necessità di tenere fermo o ribadire ancora in qualche modo – ma le formule e i mezzi proposti non erano peraltro molto chiari – l'impegno degli Stati ad interpretare in modo severo le norme sulla disciplina di bilancio e le relative sanzioni. Fu ancora Theo Waigel a farsi portavoce di queste istanze ad es. a margine di un Consiglio ECOFIN, v. Waigel: "Vincoli più stretti per restare nell'euro", *l'Unità*, domenica 22 marzo 1998, p. 6.

⁶ È stato sostenuto che gli impegni originariamente prospettati sarebbero dovuti essere assunti con un trattato internazionale separato (benché l'utilizzo di questo strumento non fosse stato chiaramente indicato nella dichiarazione di Waigel del novembre 1995); successivamente il Governo federale avrebbe preferito continuare a far aleggiare l'ipotesi per mantenere una certa pressione sugli altri governi, nondimeno optando infine per strumenti interni all'ordinamento dell'Unione che avrebbero garantito il raggiungimento dei medesimi risultati. Nell'intento in particolare di superare le obiezioni di altri Paesi membri, secondo cui l'automatismo delle sanzioni, se reso obbligatorio, non sarebbe stato in linea con la lettera o quanto meno con lo spirito del Trattato di Maastricht, la soluzione fondata sulla combinazione di un impegno politico con due atti di diritto derivato finiva per essere considerata la più idonea. Cfr. H. J. HAHN, *The Stability Pact for European Monetary Union: Compliance with Deficit Limit as a Constant Legal Duty*, in *Common Market Law Review*, 1998, p. 77 ss., spec. pp. 80-87, il quale scrive: "The coupling of the two legal instruments with the highly political exhortation of the European Council is based on the view that the combination of these two different manifestations of the highest-ranking legal decision-making body and undisputedly the weightiest political institution would be able to produce the same effect *de facto* as the automatic imposition of sanctions according to the original German proposal" (p. 87).

Patto, quindi, tutt'ora si basa su una risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam del 16-17 giugno 1997, in sé ovviamente non vincolante⁷, che invita le istituzioni a operare una valutazione seria e severa dei comportamenti statali in materia, e su due regolamenti, nn. 1466 e 1467 del 1997, che tentano di irrigidire l'elasticità contenuta nelle previsioni dei Trattati⁸. In particolare, il reg. n. 1466/97 fissa per gli Stati dell'area euro l'obbligo di presentare programmi di bilancio (“programmi di stabilità”) con un orizzonte di medio periodo. La verifica sul rispetto di tali programmi è affidata al Consiglio, a cui fa capo il controllo di natura politica delle regole in questione, in linea con quanto previsto dalla Procedura per deficit eccessivi. Quest'ultima, fissata dall'art. 126 TFUE e considerata parte del Patto, è, come già ricordato, volta al controllo dei parametri di finanza pubblica contenuti

Il richiamo di questi passaggi solleva molti interrogativi e ipotesi ricostruttive, anche in relazione a vicende successive di oltre un decennio, che avrebbero visto infine consacrati in un trattato internazionale formalmente separato dall'ordinamento dell'Unione, ossia il Trattato sulla Stabilità, il Coordinamento e la Governance nell'Unione economica e monetaria (TSCG), detto *Fiscal Compact*, vincoli di bilancio irrigiditi: v. *infra*, nota 21 e testo corrispondente. Il testo del trattato è disponibile *on-line*: www.consilium.europa.eu/media/20388/st00tscg26-it-12.pdf. Tuttavia, senza poter qui indagare ogni aspetto – e rinviando alla bibliografia citata più avanti alla nota appena indicata – ci si limita ad osservare come non siano estranei al sistema ed anche alla tradizione comunitaria impegni di natura politica degli Stati sugli orientamenti da esprimersi in sede di voto in Consiglio, ma in questo caso risulta evidente che gli impegni assunti riguardano aspetti vari e più ampi, servendo proprio ad ottenere risultati la cui ammissibilità alla luce del diritto primario non era pacifica per tutti gli Stati membri. Si tornerà sul punto, comunque si anticipa che il nodo della questione risiede nella persistenza della latitudine valutativa del Consiglio nei singoli passaggi della procedura per deficit eccessivi, nonché negli obiettivi e, in senso ancor più ampio, dei valori oggetto di tutela nell'ambito della procedura medesima.

⁷ Cfr. le conclusioni della Presidenza, in *Bollettino ufficiale dell'UE*, n. 6, 1997, p. 8.

⁸ Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, *GU L 209*, 2 agosto 1997, p. 1 ss., modificato dal Regolamento (CE) n. 1055/2005 del Consiglio, del 27 giugno 2005, *GU L 174*, 7 luglio 2005, p. 1 ss.; regolamento (CE) del Consiglio n. 1467/97, del 7 luglio 1997, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, *GU L 209*, 2 agosto 1997, p. 6 ss., modificato dal Regolamento (CE) n. 1056/2005 del Consiglio, del 27 giugno 2005, *GU L 174*, 7 luglio 2005, p. 5 ss. Va altresì ricordata la dichiarazione n. 30 relativa all'art. 126 del TFUE allegata all'Atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona. In essa gli Stati rinnovano il loro sostegno alla filosofia del PSC; tuttavia, si afferma che la stessa dichiarazione “non pregiudica il futuro dibattito sul patto di stabilità e crescita”.

in un protocollo allegato ai Trattati⁹. Il reg. 1467/97 impone la tempistica per lo svolgimento della procedura per deficit eccessivi; stabilisce altresì le regole da seguire in caso di congiunture sfavorevoli nelle quali non sia possibile il rispetto dei parametri e guida il Consiglio nella scelta delle sanzioni da comminare¹⁰.

Il PSC ha vissuto periodi alterni nella sua applicazione, sospeso tra l'esigenza di rigidità e quella di flessibilità¹¹. La prima è tesa a garantire

⁹ Cfr. protocollo n. 12 sulla procedura per i disavanzi eccessivi allegato al Trattato di Lisbona.

¹⁰ In generale sulle sanzioni previste, v. L. DANIELE, *Unione economica e monetaria, obblighi degli Stati membri e poteri sanzionatori delle istituzioni*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 4, 1996, p. 931 ss. Fin dall'inizio, l'accoglienza di queste regole volte ad indirizzare la discrezionalità del Consiglio ha ricevuto valutazioni diverse. V. ad es. nell'ordine di idee di un'applicazione rigorosa del Patto, H. J. HAHN, *op. cit.*, p. 77 ss. Secondo invece M. HERDEGEN, *Price Stability and Budgetary Restraints in the European Monetary Union: the Law as Guardian of Economic Wisdom*, in *Common Market Law Review*, 1998, p. 21, spec. p. 25 ss. il sistema era "semi-rigido" e le regole conservavano una certa elasticità che poteva essere sfruttata grazie a una "creative accounting" – che l'Autore sembra in linea di principio considerare compatibile col Trattato di Maastricht – nella ricostruzione dei saldi. Sembra però ancor più interessante l'osservazione di Herdegen che conduce alla conclusione testé riferita e relativa alla ricostruzione di presunti poteri delle istituzioni politiche nazionali nel controllo del conseguimento degli obiettivi fondamentali dell'UEM. A tal proposito, l'Autore scrive: "Under the Maastricht Treaty as well as under the German Basic Law this holding on the German Parliament's control over the accomplishment of EMU stands on a very weak ground (...). As a matter of legal construction, the mere urging for a "strict" interpretation (legitimate as it may be) cannot iron out defects or loopholes deliberately left in the fabric of the Maastricht treaty. The margins of political discretion are covered by the ratification of the treaty regime. However, this evaluation must stay within plausible literal interpretation. (...) These considerations apply with particular force to the deficit criterion, the target of 3% of GDP (or less)" (27-28). Sembra di poter sintetizzare questa posizione nel modo che segue: è sempre nella logica e secondo i valori scolpiti nei Trattati che va ricostruito lo spazio di discrezionalità evidentemente concesso alle istituzioni per il raggiungimento degli scopi dell'UEM (senza sovrapposizioni di intenzionalità, precomprensioni o valori *solo* di uno Stato): v. anche nota successiva. Si tratta di osservazioni che non hanno perso la loro attualità, visti gli interventi degli ultimi anni in particolare del *Bundesverfassungsgericht* in materia di UEM. Si tratta di vicende intricate e che si sono protratte nel tempo: sia concesso rinviare, almeno per i riferimenti fondamentali, a R. CISOTTA, *The Bitter Sweet Symphony of Courts' in Europe's Moment*, in G. CONTALDI, R. CISOTTA (eds.), *Courts, Values and European Identity*, in *rivista.eurojus.it*, Special Issue, 2022, www.rivista.eurojus.it/wp-content/uploads/pdf/CourtsValuesandEuropeanIdentity-n5.pdf, p. 3.

¹¹ Si tratta di una riedizione del più ampio dibattito tra governo economico (o coordinamento) delle regole e governo secondo discrezionalità. V., *ex pluribus*, N. VEROLA, *Il governo dell'euro*, Firenze, 2012, p. 15 ss., spec. p. 155 ss. e *passim*.

una base il più possibile stabile all’UEM in ossequio al già ricordato canone delle “finanze pubbliche sane” e legata all’esigenza, avvertita dalla Germania ma anche da altri Stati, di un automatismo nel comminare le sanzioni previste dal PSC. Il Patto, il cui rispetto è rimesso alla valutazione di un organo politico come il Consiglio, mal si presta ad essere inquadrato in siffatti automatismi¹². La seconda si affaccia periodicamente ogniqualevolta emerge, sulla base di ragioni varie congiunturali o generali, l’esigenza degli Stati di poter attingere con maggior larghezza a risorse pubbliche o ai mercati per intervenire nell’economia.

2. Secondo un autorevole commentatore, il PSC sarebbe *morto* due volte¹³. La prima morte sarebbe stata quella occorsa tra il 2003 e il 2004 quando sul banco degli imputati finirono Francia e Germania, ossia le due economie più forti dell’Eurozona. La seconda sarebbe avvenuta nel 2016, quando la Commissione ritirò la proposta di comminare sanzioni

¹² Secondo M. HERDEGEN, *op. cit.*, p. 31, il Sistema emergente dal PSC (nella sua formulazione originaria) “confers a political discretion on the Council the ambit of which remains rather unclear. Such discretion, albeit confined to exceptional circumstances (which justify bona fide efforts being honored), deprives the sanction regime of the automatism advocated by strict monetarists. In this context, the possible tribute to employment, recognized by the Amsterdam Treaty as an important objective (...) might give rise to controversies. (...) The elasticity documents the reluctance of (most) Member States to tie their hands in the application of a mechanism that might lash out against themselves. It also shows that the quest for a sanction regime with a precise trigger-mechanism must accept compromises”.

¹³ D. GROS, *The Second Death of the Stability Pact and the Birth of an Intergovernmental Europe*, 28 July 2016, www.ceps.eu. Nei medesimi ambienti, si fa strada l’idea che – come dimostrerebbero i fatti che verranno richiamati nel testo – le preoccupazioni elettorali degli organi politicamente responsabili non consentirebbero loro di avere la volontà politica necessaria per una seria applicazione del Patto; di conseguenza, questa, parallelamente a quanto avviene per la politica monetaria, dovrebbe essere affidata ad organi tecnici: v. M. KRAEMER, R. RICKES, *How to Save the Stability and Growth Pact*, 5 April 2023, www.ceps.eu. Gli organi tecnici individuati sarebbero i *Fiscal Council*: su tali istituzioni si rimanda a C. FASONE, *I fiscal council nell’Eurozona, tra indipendenza e rafforzamento dell’accountability democratica: i casi irlandese, italiano e spagnolo in prospettiva comparata*, in *DPCE online*, n. 2, 2021, www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/1351/1360, p. 2353 ss. e ai riferimenti citati. Il rafforzamento del ruolo dei *Fiscal Council* è in effetti stato invocato da più parti e, come si vedrà, nelle nuove proposte della Commissione tali istituzioni vedono accresciuti i propri compiti e godono di una notevole visibilità.

a Spagna e Portogallo, che non avevano rispettato gli obblighi previsti dal Patto¹⁴.

Vale la pena di analizzare brevemente la prima vicenda e dedicare alcuni cenni anche alla seconda, al fine di poter poi intendere i termini del dibattito oggi in corso.

Nel 2004 il Consiglio non aveva proceduto ad adottare gli atti raccomandati dalla Commissione, nei confronti di Francia e Germania. Il Consiglio adottò invece una decisione non basata sull'art. 104 TCE (predecessore dell'art. 126 TFUE), ossia un atto atipico, che prevedeva la sospensione della procedura di infrazione, condizionandola all'adempimento da parte degli Stati in questione di taluni specifici impegni.

La singolare vicenda finì davanti alla Corte di giustizia, che si pronunciò il 13 luglio 2004¹⁵, su domanda della Commissione, che chiedeva l'annullamento della decisione atipica del Consiglio. I giudici del *Kirchberg* ricordarono che l'art. 9 del reg. 1467/97 consentiva la sospensione della procedura solo allorché lo Stato si conformi a una raccomandazione o intimazione del Consiglio. La decisione adottata nella fattispecie dal Consiglio si poneva al di fuori della linea procedurale disegnata del regolamento citato ed era di conseguenza invalida.

Ciò che rileva su un piano più generale è che la Corte di giustizia accettò di pronunciarsi, nonostante l'art. 126, par. 10, TFUE escluda la sua giurisdizione. A ben vedere, l'esclusione in parola esplicitamente riguarda l'esercizio della procedura d'infrazione. In via interpretativa, andrebbe correttamente estesa ad ogni azione volta a far accertare alla Corte di giustizia l'esistenza di una trasgressione dei parametri di

¹⁴ Come si dirà *infra*, in questo stesso §, non si intende qui offrire una cronistoria completa delle vicende applicative del Patto, ma i due episodi selezionati sono tra quelli maggiormente controversi e il loro richiamo aiuta a mettere in luce alcuni aspetti importanti ed in particolare la già ricordata continua oscillazione tra i due poli del rigore e della flessibilità nell'interpretazione e applicazione delle regole del PSC. A proposito della vicenda del 2016, vale peraltro la pena di ricordare che essa arrivò giusto l'anno successivo alla pubblicazione da parte della Commissione di una comunicazione nella quale si tentava di chiarire quali fossero i margini di elasticità offerti dal PSC: v. comunicazione della Commissione, del 13 gennaio 2015, *Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del patto di stabilità e crescita*, COM (2015) 12final.

¹⁵ Sentenza della Corte del 13 luglio 2004, causa C-27/04, *Commissione c. Consiglio*.

finanza pubblica, ovvero degli atti previsti nella procedura che prevedano le opportune azioni e correzioni da parte di uno Stato membro. L'esclusione non opera invece se, come accadde nel 2004, alla Corte di giustizia venga chiesto di controllare il rispetto dei passaggi formali della procedura eventualmente con ricorso d'annullamento, o con ricorso in carenza.

Perché tuttavia si sarebbe trattato di una *morte del PSC*? Se, secondo alcuni, i fatti brevemente ricordati costituirebbero una conferma del valore giuridico del Patto nel suo complesso¹⁶, la morte sarebbe derivata dall'incrinatura dell'edificio di regole che da Maastricht in avanti le istituzioni erano andate costruendo, volto a costruire la fiducia nei confronti della nuova area monetaria, soprattutto presso i mercati. Tanto più che gli Stati membri avvertirono l'esigenza di far oscillare il pendolo verso la flessibilità. Complice l'esigenza di prendere in considerazione la situazione anche dei nuovi Stati entrati con l'allargamento del 2004, il Consiglio europeo di Bruxelles del 22 e 23 marzo 2005 decise di raccomandare riforme per "migliorare" il PSC. Pertanto, i due rilevanti regolamenti furono emendati rispettivamente dai regolamenti nn. 1055 e 1056 del 2005¹⁷. La rigidità del Patto ne uscì temperata. Venivano adottati miglioramenti atti a favorire lo scambio di informazioni e la trasparenza, ma soprattutto si introduceva la considerazione della congiuntura economica sulle situazioni di bilancio nazionali. Questo allargamento delle maglie del PSC non fu unanimemente ben accolto anche a livello istituzionale, per il paventato rischio che la complessiva tenuta delle regole dell'UEM ne uscisse compromessa¹⁸.

Un nuovo cambio di filosofia sarebbe arrivato in seguito alla crisi finanziaria scoppiata nel 2008. L'esigenza questa volta era di rendere i meccanismi del PSC più stabili e prevedibili. Su proposta della

¹⁶ Cfr. G. L. TOSATO, R. BASSO, *L'Unione economica e monetaria*, Torino, 2007, p. 42.

¹⁷ Cfr. *supra*, nota 8.

¹⁸ Cfr. Banca centrale europea, *Bollettino Mensile*, 10° anniversario della BCE, www.ecb.europa.eu, p. 25 ss.

Commissione, venne approvato un insieme di misure di diritto derivato che va sotto il nome di *Six Pack*¹⁹, più altre due, dette *Two Pack*²⁰.

Il *Two Pack* istituì, in sostanza, un quadro comune in materia di bilancio e rafforzamento della sorveglianza sugli Stati che si trovano in difficoltà finanziarie con rischio di compromissione della stabilità dell'Eurozona. Il *Six Pack* introdusse una serie di novità, la prima delle quali è l'istituzione del *Semestre europeo*. Si tratta di un quadro comune, una sorta di agenda, basato su una serie di strumenti nell'ambito del quale viene svolto il coordinamento dell'adozione delle decisioni di bilancio nazionali. Nel descritto quadro convergevano una serie di attività di coordinamento: da quelle che fanno capo al coordinamento *soft* previsto dalle origini (art. 121 TFUE),

¹⁹ Regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97, *GU L 306*, 23 novembre 2011, pp. 12–24; regolamento (UE) n. 1177/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'8 novembre 2011 che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97, *GU L 306*, 23 novembre 2011, pp. 33–40; regolamento (UE) n. 1173/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro, *GU L 306*, 23 novembre 2011, pp. 1–7; regolamento (UE) n. 1174/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nell'area euro, *GU L 306*, 23 novembre 2011, pp. 8–11; regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e a correzione degli squilibri macroeconomici, *GU L 306*, 23 novembre 2011, pp. 25–32; direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, *GU L 306*, 23 novembre 2011, pp. 41–47.

²⁰ Regolamento (UE) n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria, *GU L 140*, 27 maggio 2013, pp. 1–10; Regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro, *GU L 140*, 27 maggio 2013, pp. 11–23.

Entrambi i pacchetti hanno fatto oggetto di revisioni da parte della Commissione: cfr. comunicazione della Commissione *Riesame della governance economica – Relazione sull'applicazione dei regolamenti (UE) nn. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 e 473/2013*, del 28 novembre 2014, COM (2014) 905final; comunicazione *Riesame della governance economica Relazione riguardante l'applicazione dei regolamenti (UE) n. 1173/2011, (UE) n. 1174/2011, (UE) n. 1175/2011, (UE) n. 1176/2011, (UE) n. 1177/2011, (UE) n. 472/2013 e (UE) n. 473/2013 e l'adeguatezza della direttiva 2011/85/UE*, del 5 febbraio 2020, COM (2020) 555final; comunicazione *L'economia dell'UE dopo la COVID-19: implicazioni per la governance economica*, 19 ottobre 2021, COM (2021) 662final.

all'attuazione dei programmi di stabilità (per gli Stati euro) o dei programmi di convergenza (per gli Stati che non adottano ancora l'euro). Sempre nell'ambito del *Semestre europeo* si svolgeva un nuovo tipo di sorveglianza volta alla correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi istituita dal reg. 1174/2011, che fa parte del *Six Pack*. È stata poi introdotta l'idea di *politica di bilancio prudente*, ossia la regola secondo cui il saldo di bilancio di ogni Stato deve a medio termine convergere verso l'attivo o il pareggio.

Oltre alla parte preventiva del PSC, cui fanno sostanzialmente capo le novità fin qui ricordate anche quella correttiva venne riformata. Oltre alla ripresa del parametro del debito, fino a quel momento oggetto di scarsa attenzione, i passaggi della procedura di cui all'art. 126 TFUE vennero irrigiditi. A parte i dettagli, largamente noti, sulle sanzioni economiche previste in particolare per gli Stati dell'Eurozona in varie fasi della procedura, è opportuno ricordare l'introduzione della *maggioranza qualificata inversa*, ossia la loro approvazione su proposta della Commissione, a meno che in Consiglio non si voti a maggioranza qualificata per il rigetto²¹.

A parte queste brevi note di cronaca, utili comunque a mettere in luce il contesto nel quale è maturato il dibattito su una riforma del PSC, è utile tornare alla *seconda morte* del PSC. Questa sarebbe avvenuta, come detto, nel 2016. Nel già menzionato ritiro della proposta della Commissione di comminare sanzioni a Spagna e Portogallo, per non aver onorato gli impegni ad essi prescritti dal Consiglio nel contesto della procedura di cui all'art. 126 TFUE, sarebbe intervenuto informalmente addirittura l'allora Ministro delle finanze tedesco

²¹ Questo stesso singolare procedimento è stato ripreso nel TSCG. Cfr. in argomento, in generale, Editorial: *The Fiscal Compact And The European Constitutions: "Europe Speaking German"*, in *European Constitutional Law Review*, n. 1, 2012, pp. 1-8; P. CRAIG, *The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism*, in *European Law Review*, 2012, p. 23; L. S. ROSSI, "*Fiscal Compact*" e *Trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 2, 2012, p. 293 ss.; A. VITERBO, R. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 2, 2012, p. 325, spec. p. 354 ss.; R. BARATTA, *Legal Issues of the "Fiscal Compact" - Searching for a Mature Democratic Governance of the Euro*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 4, 2012, p. 647; M. ADAMS, F. FABBRINI, P. LAROCHE (eds.), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford, 2014.

Wolfgang Schäuble. Si tratterebbe di indiscrezioni che lo stesso governo tedesco non avrebbe smentito²² e – com'è appena il caso di notare – si sarebbe trattato di un vistoso *vulnus* all'indipendenza della Commissione, che i Trattati vogliono sciolta da ogni influenza in particolare dai governi degli Stati membri (cfr. in particolare gli articoli 17, par. 3, TUE e 245, par. 1, TFUE). Inoltre, e più specificamente, l'edificio delle regole dell'UEM avrebbe ricevuto una nuova *picconata*.

In realtà, le vicende applicative del PSC non si sono dimostrate problematiche solo nei due soli episodi qui ricordati, giacché quasi tutti gli Stati hanno prima o poi dovuto affrontare scostamenti che li hanno condotti a sfiorare i parametri di finanza pubblica previsti dal diritto primario, o a far loro correre un serio rischio in tal senso. Ciononostante, e malgrado l'avvio di alcune procedure, nessuna di esse è mai giunta all'applicazione delle vere e proprie sanzioni previste. Le sanzioni reputazionali, discendenti dal solo fatto di essere sottoposto alla procedura, creano indubbiamente difficoltà agli Stati membri, ma ciò non lascia pienamente soddisfatti soprattutto i fautori del rigore. Al medesimo tempo, c'è da domandarsi se delle regole nella trasgressione delle quali quasi tutti gli Stati prima poi sono incorsi, o hanno rischiato di incorrere, abbiano effettivamente senso, così come esse sono attualmente pensate e applicate²³.

3. Il processo di integrazione europea è avanzato negli ultimi anni in modo alquanto faticoso e le riforme della *governance economica* si sono alternate, nel calamitare l'attenzione generale, ad altre gravi problematiche. Lo scoppio dell'emergenza per la pandemia da COVID-

²² Cfr. ancora D. GROS, *op. cit.*

²³ Si vuole qui indicare che le regole del PSC sono entrate in crisi e, per rafforzare la propria *credibilità* hanno bisogno di essere ri-comprese, prima ancora di essere riformate (v. *infra*, par. 5). La prospettiva del presente scritto non è quella di auspicare una maggiore severità, anche nei limiti in cui questa è legittima. In questo senso sembra invece voler andare la proposta della Commissione: non sembra infatti un caso che nel comunicato stampa di presentazione delle ultime proposte di riforma del PSC la Commissione, nel riferirsi alle modifiche che vanno nella direzione dell'automatismo delle sanzioni, abbia sentito la necessità di affermare perentoriamente che “[l]e regole devono essere applicate”: v. comunicato stampa, del 26 aprile 2023, *La Commissione propone nuove regole di governance economica adeguate alle sfide future*, www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_23_2393.

19 ha molto presto causato problemi economici di portata epocale. I governi di tutto il mondo si sono ritrovati davanti al problema di proteggere le vite dei propri cittadini, nonché le economie nazionali. Solo dopo le lunghe fasi di convivenza e di lotta col virus è stato possibile elaborare progetti di rilancio. Come è poi a tutti tristemente noto, quando la crisi pandemica sembrava ormai sostanzialmente superata, l'aggressione della Federazione russa all'Ucraina del febbraio 2022 ha causato, oltre che tragiche perdite umane, nuove pesanti tensioni sul piano economico.

Durante la crisi pandemica, nell'ambito dell'UE e dell'Eurozona in particolare si è presto fatta avanti la necessità di non inasprire la situazione applicando ciecamente il rigore delle regole di bilancio, in una fase in cui evidentemente le economie nazionali erano in condizioni del tutto diverse da quelle ordinarie. Tra le varie misure adottate, il 23 marzo 2020 il Consiglio e la Commissione hanno convenuto che ricorressero le condizioni per quella che impropriamente è stata chiamata “*sospensione*” del PSC²⁴. La misura, proposta dalla

²⁴ La notizia è stata inizialmente diffusa tramite comunicato stampa che contenente una dichiarazione (“*statement*”) dei Ministri dell'economia e delle finanze riuniti nell'ambito del Consiglio ECOFIN disponibile unicamente in lingua inglese: www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/. V. altresì la dichiarazione dei Ministri dell'Eurogruppo, del 16 marzo 2020: www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/03/16/statement-on-covid-19-economic-policy-response/. In tale ultima dichiarazione è contenuta l'affermazione dei Ministri dell'economia e delle finanze dei Paesi dell'area euro dell'impegno “*a fare qualsiasi cosa sia necessaria per affrontare le sfide del momento e di ripristinare la fiducia e supportare una veloce ripresa*” (traduzione nostra). Il testo originale sembra riecheggiare la celebre affermazione dell'allora Presidente della BCE Draghi, del 26 luglio 2012, (“*Within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro. And believe me, it will be enough*”, Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank at the Global Investment Conference in London, 26 July 2012, www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html; il testo intero della frase in questione della dichiarazione, del 16 marzo 2020, è il seguente: “*Our commitments of today reflect our strong determination to do whatever it takes to effectively address the current challenges and to restore confidence and support a rapid recovery*”). Come si avrà modo di osservare, anche la scelta delle parole in un comunicato stampa ha un peso assai rilevante negli ambienti economici, che si nutrono di fiducia e che valutano l'affidabilità degli impegni che di volta in volta vengono assunti dalle istituzioni soprattutto pubbliche (nazionali o sovranazionali, responsabili della politica economica o di quella monetaria). V. sul punto *infra*, par. 5.

Commissione con un comunicato che ha ricevuto grande risonanza mediatica²⁵, consiste nell’attivazione della “*clausola di salvaguardia generale*” (“*general escape clause*”) del PSC, che era stata introdotta dal *Six Pack*²⁶. Come è stato precisato nella comunicazione della Commissione contenente la proposta formale, la misura non sospende le procedure del PSC, ma consente, in caso di grave crisi che colpisca uno Stato membro o l’intera Unione, una temporanea deviazione dai percorsi di aggiustamento prestabiliti e monitorati nell’ambito del semestre europeo²⁷. Proprio nell’alveo del *Semestre europeo* la Commissione contava di ricondurre la valutazione delle azioni e degli scostamenti dalle evoluzioni di bilancio previsti per ciascuno Stato membro prima dell’emergenza legata alla diffusione del COVID-19. In particolare, essa, facendo riferimento nella comunicazione contenente la proposta formale alle prossime fasi del semestre europeo, affermava che “[l]’imminente valutazione dei programmi di stabilità e di convergenza degli Stati membri, le previsioni di primavera e la successiva proposta della Commissione di raccomandazioni specifiche per paese da parte del Consiglio offriranno l’opportunità di garantire il necessario coordinamento e di definire gli orientamenti per conseguire un’adeguata politica di bilancio di supporto a livello nazionale e aggregato”²⁸.

²⁵ Coronavirus: la Commissione propone di attivare la clausola di salvaguardia generale del quadro di bilancio per rispondere alla pandemia, www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_499. Per il testo formale della Commissione v. comunicazione della Commissione al Consiglio, del 20 marzo 2020, sull’attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, COM (2020) 123final, Bruxelles, www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0123&qid=1585039808612&from=IT.

²⁶ Cfr. *supra*, nota 19 e testo corrispondente.

²⁷ V., in relazione al *braccio preventivo* del Patto gli articoli 5, par. 1, e 9, par. 1, 10, par. 3, del reg. (CE) n. 1466/97, cit., e, in relazione al *braccio correttivo*, gli articoli 3, par. 5, e 5, par. 2, del reg. (CE) n. 1467/97, cit. Come esempio, si prenda il testo dell’art. 10, par. 3, il quale prevede che una “deviazione non può essere considerata significativa qualora sia determinata da un evento inconsueto che non sia soggetto al controllo dello Stato membro interessato e che abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale dello Stato membro o in caso di grave recessione economica della zona euro o dell’intera Unione, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa”.

²⁸ Così COM (2020) 123final, cit.

La clausola di salvaguardia generale è stata prorogata e, al momento in cui si scrive, essa è tutt'ora operante. Si è avvertita da più parti la necessità di una nuova riforma delle regole del Patto prima che sia disposto il ritorno alla loro operatività ordinaria, riproponendosi le conosciute oscillazioni tra i due opposti poli della rigidità e della flessibilità. Oltre alle regole contenute in atti di diritto secondario, non necessariamente riforme del diritto primario implicherebbero l'avvio di una procedura di revisione con ratifica da parte degli Stati membri. Il protocollo sulla procedura per deficit eccessivi, infatti, può essere emendato con una procedura legislativa speciale che, pur prevedendo l'unanimità – e la semplice consultazione del Parlamento europeo e della BCE – non necessita della ratifica da parte degli Stati membri (cfr. art. 126, par. 14, TFUE). Le proposte della Commissione, di cui subito si dirà, non necessitano di modifica dei Trattati e non prevedono nemmeno una modifica del protocollo n. 12.

Facendo seguito ad una consultazione pubblica avviata nell'ottobre 2021, il 9 novembre 2022 è stata pubblicata una comunicazione in cui la Commissione ha presentato le sue intenzioni, anche se molti punti della riforma proposta sono stati definiti solo più avanti²⁹.

4. La proposta della Commissione del 9 novembre 2022³⁰ forniva in realtà un complessivo sguardo sulle prospettive di riforma della *governance* economica, ma non entrava nel dettaglio delle modifiche che si sarebbero dovute apportare all'attuale disciplina del PSC. Alla comunicazione della Commissione del 9 novembre 2022 hanno fatto

²⁹ Nei giorni precedenti la presentazione della Comunicazione, circolavano notizie sulla stampa su una bozza informale, la quale avrebbe dovuto prevedere il mantenimento dei parametri di Maastricht. Tuttavia, per quello del debito il reale obiettivo da raggiungere sarebbe dovuto diventare il 90% e sarebbe stata proposta anche l'abolizione della regola della riduzione del debito stesso di un ventesimo all'anno. I piani di rientro sarebbero però dovuti essere più stringenti, dopo essere stati concordati tra i singoli Stati membri e la Commissione sul modello del PNRR. Tali previsioni sono state solo in parte rispettate, come si dirà nel testo, al § seguente.

³⁰ Comunicazione della Commissione, del 9 novembre 2022, sugli orientamenti per una riforma del quadro di *governance* economica dell'UE, COM (2022) 583final. Per una valutazione, in senso problematico, della comunicazione, v. A. GUAZZAROTTI, *La riforma delle regole fiscali in Europa: nessun "Hamiltonian Moment"*, in *rivistaaic.it*, n. 1, 2023, p. 1, spec. p. 13 ss., www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/1_2023_01_Guazzarotti.pdf.

seguito delle *conclusioni* del Consiglio ECOFIN del 14 marzo 2023³¹ e l'*approvazione* del Consiglio europeo nelle sue conclusioni del 23 marzo 2023³².

Il pacchetto infine proposto dalla Commissione il 26 aprile 2023 prevede tre proposte: un nuovo regolamento, destinato a sostituire il reg. 1466/97³³, una proposta di modifica del reg. 1467/97³⁴ e infine una proposta di modifica della direttiva 2011/85/UE³⁵ relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri³⁶. La proposta di regolamento che sostituisce il reg. 1466/97 è fondata sulla stessa base giuridica dell'antecedente, ossia sull'art. 121, par. 6, TFUE, riconoscendosi che le finalità dell'atto restano le stesse anche se la portata dei cambiamenti ha suggerito di riformulare *ex novo* l'intero atto; le altre proposte conservano le stesse basi giuridiche degli strumenti che si propongono di emendare³⁷.

³¹ Cfr. il comunicato stampa *Economic governance framework: Council agrees its orientations for a reform*, www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/03/14/economic-governance-framework-council-agrees-its-orientations-for-a-reform/.

³² Conclusioni del Consiglio europeo, del 23 marzo 2023, www.data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-4-2023-INIT/it/pdf, punto 19.

³³ Proposta di regolamento del Parlamento e del Consiglio, del 26 aprile 2023, sull'effettivo coordinamento delle politiche economiche e la sorveglianza multilaterale di bilancio e che abroga il regolamento del Consiglio n. 1466/97, con allegati, COM (2023) 240final. Si segnala che, al momento in cui si scrive, non sono ancora disponibili le versioni in italiano delle proposte che costituiscono il pacchetto. Le traduzioni anche dei titoli sono dell'autore.

³⁴ Proposta di regolamento del Consiglio, del 26 aprile 2023, che emenda il reg. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, COM (2023) 241final.

³⁵ Direttiva 2011/85/UE, cit.

³⁶ Proposta di modifica della direttiva 2011/85/UE, del 26 aprile 2023, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, COM (2023) 242final.

³⁷ Il reg. 1466/97, cit., fu adottato sulla base dell'allora art. 103, par. 5, del TCE (oggi corrispondente all'art. 121, par. 6, TFUE), in quanto considerato rientrante nel coordinamento delle politiche economiche. Così anche per gli atti successivi che lo hanno emendato (reg. 1055/2005, cit., e reg. 1175/2011, cit.). Quanto al reg. 1467/97, cit., va considerato che nella versione del TCE allora vigente, il comma 3, par. 14, dell'art. 104 C (antecedente dell'attuale art. 126 TFUE) così disponeva: "Fatte salve le altre disposizioni del presente paragrafo, anteriormente al 1° gennaio 1994, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, precisa le modalità e le definizioni per l'applicazione delle disposizioni di detto protocollo". Al tempo dell'adozione del regolamento si era ormai ben oltre il 1° gennaio 1994 (che era la data in cui la sorveglianza sui deficit doveva iniziare), si fece pertanto ricorso al comma 2, il quale

Prima di passare ad una breve rassegna delle proposte della Commissione, risulta opportuno formulare due osservazioni, a mo' di breve premessa.

In primo luogo, l'idea centrale su cui sono costruite le proposte della Commissione è quella di *cucire su misura* sulle esigenze di ogni singolo Stato membro i percorsi di aggiustamento, attesa la marcata diversità dei livelli di indebitamento³⁸ e tenendo conto delle nuove priorità storiche che l'economia europea si trova a fronteggiare, emerse in modo

– analogamente all'attuale corrispondente disposizione – prevedeva una procedura per l'adozione delle “opportune disposizioni che *sostituiscono* detto protocollo” (corsivo aggiunto), ossia sempre il protocollo allegato ai Trattati sulla procedura per deficit eccessivi.

Il terzo comma era stato utilizzato come base giuridica per l'adozione del regolamento (CE) n. 3605/93 del Consiglio, del 22 novembre 1993, relativo all'applicazione del protocollo n. 5 sulla procedura per i disavanzi eccessivi allegato al trattato che istituisce la Comunità europea, GU L 332, 31 dicembre 1993, pp. 7–9, adottato infatti poco prima del 1° gennaio 1994 (e che entrava in vigore proprio in quella data). Alla base di queste scelte vi erano motivi, oltre che temporali, anche più sostanziali. Tali motivi erano legati, in sintesi, al fatto che mentre col reg. 3605/93, cit., ci si limitava in realtà a dare definizioni da utilizzare nella procedura solo ad un livello tecnico (“pubblico”, “disavanzo pubblico” e “debito pubblico” in particolare), col reg. 1467/97, cit., invece si adottavano misure di carattere anche definitorio, ma di maggiore impatto sostanziale (come quella relativa al superamento del valore di riferimento “eccezionale e temporaneo”, che sottende valutazioni di grande delicatezza e rilievo, che finiscono per incidere sull'applicazione dei criteri fissati dal protocollo), nonché misure di “accelerazione”, che influivano in modo sostanziale su vari passaggi della procedura. In questo senso depongono alcuni elementi, come ad es. il fatto che il considerando n. 1 dice che il reg. costituisce insieme al prot. sulla procedura per disavanzi eccessivi “un nuovo sistema integrato di norme per l'applicazione dell'articolo 104 C”: in pratica, è come se il prot. e il reg. 1467/97 fossero due strumenti che si affiancano e la base giuridica del comma 2, del par. 14, non fosse usata per adottare disposizioni che “sostituiscono” il prot., ma che lo integrano. Successivamente per i regolamenti 1056/2005 e 1177/2011 che hanno modificato il reg. 1467/97 si è utilizzata la stessa base giuridica.

Quanto alla proposta di modifica della direttiva 2011/85, cit., la base giuridica è l'art. 126, par. 14, terzo comma, analogamente allo strumento originario che si propone di emendare.

³⁸ Cfr. proposta di regolamento del Parlamento e del Consiglio sull'effettivo coordinamento delle politiche economiche e la sorveglianza multilaterale di bilancio e che abroga il regolamento del Consiglio n. 1466/97, cit., considerando n. 5, e proposta di regolamento del Consiglio che emenda il reg. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, cit., considerando n. 6, ove si sottolinea che si sono andate accentuando le differenze tra Stati nell'esposizione debitoria (si fa in particolare riferimento alle differenti “posizioni fiscali”, “*fiscal positions*”) e, a causa della pandemia, si sono accresciuti i debiti in generale.

prorompente nel contesto delle risposte alla pandemia e successivamente con l'invasione dell'Ucraina. Si tratta, com'è noto, delle *transizioni* verde e digitale, della necessità di aumentare l'autonomia, la reattività e la capacità di risposta (o, come usa dire, la *resilienza*) economica e sociale, senza dimenticare le esigenze di sicurezza e difesa.

L'idea di stabilire itinerari specificamente ritagliati sulla situazione dei singoli Stati membri e con essi contrattate in esito a trattative anche serrate aveva già trovato applicazione nelle misure adottate nel contesto della lotta alla pandemia ed in particolare nel *Next Generation EU*³⁹. I vasti programmi di intervento economico che, grazie a quello strumento, gli Stati membri hanno programmato sono stati concordati con la Commissione ed è stato stabilito un preciso calendario per la loro attuazione e i relativi controlli: al completamento di ciascuna fase,

³⁹ Non è qui possibile, per limiti di oggetto e di spazio, fornire i riferimenti alle varie misure o anche solo a quelle più rilevanti per gli aspetti messi in luce nel testo. Tuttavia, la letteratura in argomento è già molto ampia e si rinvia, *ex pluribus*, a E. CANNIZZARO, *Nor Taxation Neither Representation? Or the «Europe's Moment»* Part I, in *europeanpapers.eu*, 2020, p. 703; G. CONTALDI, *Il Recovery Fund*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2020, p. 587; P.-E. PARTSCH, *Plan de reliance européen: premier bilan*, in *Journal de droit européen*, 2020, p. 1; G. L. TOSATO, *The Recovery Fund: Legal Issues*, in *Policy Brief*, n. 23, 1° May 2020, www.sep.luiss.it/sites/sep.luiss.it/files/The%20Recovery%20Fund.%20Legal%20Issues.pdf; *European Papers – European Forum, Special Focus on Covid-19 and the EU*, www.europeanpapers.eu/en/news/european-forum-special-focus-on-covid19-and-eu; *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il diritto dell'Unione europea. La crisi, la cura, le prospettive*, in *rivista.eurojus.it*, Special Issue, 2020, www.eurojus.it/pdf/l-emergenza-sanitaria-Covid-19-e-il%20diritto-dell-Unione-europea-la%20crisi-la-cura-le-prospettive_2.pdf; L. CALZOLARI, F. COSTAMAGNA, *La riforma del bilancio e la creazione di SURE e Next Generation EU*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Milano, 2021, p. 169 ss.; B. DE WITTE, *The European Union's COVID-19 Recovery Plan: the Legal Engineering of an Economic Policy Shift*, in *Common Market Law Review*, n. 73, 2021, p. 635; F. FABBRINI, *Next Generation EU – Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Bologna, 2022. L'idea di rifarsi ai modelli utilizzati nel contesto della lotta alle conseguenze della pandemia era già stata avanzata prima della presentazione delle ultime proposte della Commissione: v. ad es., oltre ai documenti istituzionali, G. AMATO, F. BASSANINI, M. MESSORI, G. L. TOSATO, *The New European Fiscal Framework: how to harmonise rules and discretion – A contribution to the Commission Review of the EU Economic Governance Framework*, in *Astrid Paper*, www.astrid-online.it/static/upload/24e1/24e194b2afdfd14541718b48ac1ed9d4.pdf. Si tornerà su alcuni tratti delle misure di lotta alle conseguenze economiche della pandemia *infra*, § 5.

com'è noto, è legato l'esborso della successiva *tranche* di erogazioni, in tal modo responsabilizzando ciascuno Stato membro e legandolo al raggiungimento degli obiettivi da esso proposti e poi concordati con la Commissione. Si è ritenuto che una simile forma di responsabilizzazione fosse adatta anche al perseguimento degli obiettivi di risanamento di bilancio per il rientro nei parametri del PSC, in luogo dell'imposizione di parametri contabili tanto stringenti da non poter infine essere rispettati⁴⁰.

Il metodo brevemente richiamato ha il pregio di fornire agli Stati membri buoni margini nella trattativa con la Commissione. Tuttavia, già nel modo in cui le proposte della Commissione sono state presentate, siffatti margini sono offerti come una sorta di contropartita per l'irrigidimento dell'apparato sanzionatorio, che si tradurrà in particolare nell'evoluzione verso l'antico obiettivo dell'automatismo. Al di là dell'ineludibile necessità di rinvenire meccanismi effettivamente in grado di assicurare una buona disciplina di bilancio – effettivamente imposta dai Trattati –, la riferita prospettazione del nuovo equilibrio tra impegni e sanzioni non è evidentemente priva di una certa dose di paternalismo: salvo tornare nell'ultimo paragrafo di questo studio sulla valutazione generale delle proposte di riforma, dovrà essere comunque il tempo, nel caso della loro approvazione, a mostrare l'efficacia del nuovo assetto.

In secondo luogo, va tenuto presente che il quadro della politica economica – la *governance* come pure si dice correntemente – è diventato composito e frastagliato: far procedere coerentemente le varie articolazioni di questo complesso di procedimenti è divenuto per le istituzioni un lavoro assai faticoso. Al tempo stesso, si è trattato di un'occasione sfruttata, in particolare dalla Commissione, per guadagnare sapientemente spazi, utilizzando la concatenazione dei vari processi ove anche le funzioni di coordinamento più *light* hanno finito per rafforzarsi in quanto temporalmente e funzionalmente collegate ad altri e più penetranti procedimenti⁴¹. Malgrado il disordine possa offrire

⁴⁰ V. *infra*, in questo stesso § sulla regola, quasi certamente destinata ad essere abbandonata, della riduzione del debito di un ventesimo l'anno.

⁴¹ Questa concatenazione emerge in modo evidente nel semestre europeo, nel quale vengono convogliate procedure di diversa ascendenza e con diverse funzioni: cfr. R. CISOTTA, *What role for the European Commission in the New Governance of the*

talvolta questo genere di vantaggi, il suo mantenimento nel corso del tempo ne accentua però gli svantaggi e i rischi, innanzitutto quelli legati alle difficoltà di coordinamento tra strumenti con natura giuridica non omogenea e talvolta collocati al di fuori dell'ordinamento dell'Unione, pensati in momenti storici diversi, con ispirazioni ed obiettivi non sempre collimanti. Questa situazione normativa peraltro apre maggiori spazi alle mosse di alcune corti costituzionali, che in un apparato scoordinato e con una serie di malcelate incoerenze possono più facilmente trovare motivi di censura, *rectius* di frizione con disposizioni e valori fondamentali delle costituzioni nazionali.

La presentazione di queste proposte costituisce, nelle intenzioni della Commissione, un'occasione per razionalizzare e rendere questo quadro più *pulito* e più facilmente riconducibile ad unità, tentando anzitutto di risolvere il problema dell'integrazione della *sostanza* del *Fiscal Compact*⁴², come vuole il suo articolo 16, nell'ordinamento dell'UE. Tale integrazione riguarda in particolare il Titolo III del TSGC, il *Patto di bilancio* (ossia il *Fiscal Compact* propriamente detto). Facendo seguito ad un tentativo andato a vuoto – parallelamente a quanto accaduto per la proposta di integrare il meccanismo europeo di stabilità (MES) nell'ordinamento dell'Unione⁴³ –, la Commissione ha presentato il regolamento che dovrebbe sostituire il reg. 1466/97 come atto, tra l'altro, ad operare siffatta integrazione. Per riconoscere che una tale operazione possa avere successo è necessario uno sforzo e la stessa Commissione riconosce che si tratta di un'integrazione ancora parziale. Tralasciando per ragioni di sintesi i dettagli, va notato che l'incoerenza più evidente riguarda in particolare il ritmo di riduzione

Economic and Monetary Union?, in *IAI Working Papers*, www.iai.it; F. COSTAMAGNA, *The European Semester in Action: Strengthening Economic Policy Coordination while Weakening the European Social Dimension?*, in centroeinaudi.it; M. PATRIN, *The European Commission between Institutional Unity and Functional Diversification: the Case of Economic Governance*, in S. HUMMELBRUNNER, L. KIRCHMAIR, B. PIRKER, A.-C. PRICKARTZ, I. STAUDINGER (eds.), *Shaping the Future of Europe – First Part*, in europeanpapers.eu, n. 1, 2021, p. 269.

⁴² V. *supra*, nota 6.

⁴³ Sia consentito rinviare, sulle due iniziative parallele, a R. CISOTTA, *EU Ancillary Treaties, the Vienna Convention on the Law of the Treaties and the Institutional Transformation of the EU Legal Order*, in S. TONOLO, G. PASCALE (eds.), *The Vienna Convention on the Law of Treaties in Contemporary International Law: Trends and Challenges*, Napoli, 2022, p. 523.

del debito, che per l'art. 4 del TSGC deve essere di un ventesimo l'anno, come vuole anche la versione attualmente in vigore del PSC (art. 2 del reg. 1467/97), mentre la nuova intenzione della Commissione è di introdurre obblighi di rientro più gradualmente e sostenibili.

Nel caso di approvazione delle proposte della Commissione, dovrà operare la clausola di coordinamento, o meglio di subordinazione all'ordinamento dell'Unione presente all'art. 2 di quel trattato e puntualmente ricordata dalla Commissione nella motivazione della proposta. Tuttavia, il *Fiscal Compact* resta uno strumento che continuerà, finché non verrà abrogato da tutte le sue parti contraenti, a vivere una sua vita separata nel diritto internazionale, con l'aggiunta – sulla cui ambiguità si sono soffermati sostanzialmente tutti i commentatori⁴⁴ – dell'attuazione dell'obbligo del pareggio di bilancio (art. 3, par. 1) negli ordinamenti interni “preferibilmente” a livello costituzionale (art. 3, par. 2, TSGC). La Commissione invece evidenzia le “*commonalities*” esistenti tra il TSCG e il Patto come verrebbe riformato dalle proposte presentate, avanzando l'idea che anche l'attuazione del *Fiscal Compact* a livello nazionale, avendo richiamato le corrispondenze al diritto dell'Unione, aiuterebbe in parallelo gli ordinamenti nazionali ad allinearsi anche ai dettami di quel diritto.

Che si creino delle convergenze tra il *Fiscal Compact* e gli strumenti alla base del Patto, anche come dovrebbero essere riformati secondo le intenzioni della Commissione, è da ammettersi. Questa circostanza, che comunque si verificherebbe solo per alcune disposizioni del TSCG, non toglie nulla alla maggior rigidità di quest'ultimo come strumento giuridico, che avrebbe bisogno di procedure diverse da quelle per la riforma del PSC per poter essere modificato. Ciò comunque pone dei problemi di coordinamento che, per quanto ordinariamente superabili, sono comunque presenti. Gli stessi obiettivi vengono perseguiti con strumenti diversi, fuori e dentro l'ordinamento dell'UE, ed emerge la necessità di ricondurli ad unità. A livello nazionale può determinarsi una situazione in cui norme di attuazione di diversi strumenti (TSCG e norme UE), aventi rango diverso, debbano essere coordinate. Per quanto sia difficile che il coordinamento che avviene a livello interno possa portare ad esiti diversi da quelli che si determinano

⁴⁴ V. *supra*, nota 21.

nell'ordinamento dell'Unione, resta il fatto che alcune norme seguono un sentiero esterno a quest'ultimo per giungere ad essere recepite a livello nazionale. Oltre ai dubbi che sorgono riguardo la scarsa linearità e soprattutto l'utilità⁴⁵, dal punto di vista giuridico, di questo sistema, e ammesso che il nuovo regolamento possa assorbire la “sostanza” di tutte le disposizioni del TSCG che la Commissione indica, non vengono eliminati i veri nodi problematici della complessiva operazione che su di esso fu incentrata.

Si può ora volgere lo sguardo alle proposte della Commissione.

4.1. Prendendo le mosse dal nuovo regolamento che dovrebbe innovare l'intera disciplina del braccio preventivo del PSC, la sua filosofia di fondo è annunciata all'art. 1, ove, al fine di promuovere la sostenibilità dell'indebitamento e lo stimolo alla crescita, si istituisce una programmazione di medio termine. A fini di semplificazione, si propone di introdurre un unico indicatore che si riferisce al sentiero di aggiustamento della spesa netta e un unico piano integrato di medio termine “fiscale-strutturale” (“*fiscal-structural*”), destinato ad assorbire i programmi di convergenza o stabilità (*Stability or Convergence Programmes*) e i programmi nazionali di riforma (*National Reform Programmes*) attualmente previsti. Tale piano dovrà contenere gli impegni fiscali, di riforma e investimento e prendere in esame tutti gli obiettivi e le difficoltà emergenti nel contesto del semestre europeo⁴⁶. In quest'ultimo, disciplinato dagli articoli 3 e 4, saranno in particolare integrate le procedure incentrate sugli strumenti di cui agli articoli 121 e 148 TFUE (ossia gli indirizzi di massima per il coordinamento delle politiche economiche e il simile strumento previsto per le politiche occupazionali, che da tempo danno vita agli orientamenti integrati),

⁴⁵ Sulla questione si tornerà, pur da un diverso punto di vista, *infra*, al par. 5.

⁴⁶ Sempre nell'ottica del coordinamento con gli altri strumenti di coordinamento e sorveglianza esistenti, nel caso uno Stato membro si trovi sottoposto ad un programma di aggiustamento macroeconomico ai sensi del reg. n. 472/2013, cit., ossia sotto sorveglianza rafforzata per l'emergere di rischi per la stabilità finanziaria, gli obblighi di *reporting* ai sensi del nuovo regolamento resteranno sospesi per la durata del programma, anche se lo Stato in questione dovrà seguire le raccomandazioni ai sensi dell'art. 121, par. 4, TFUE. V. art. 31 della proposta di regolamento del Parlamento e del Consiglio sull'effettivo coordinamento delle politiche economiche e la sorveglianza multilaterale di bilancio e che abroga il regolamento del Consiglio n. 1466/97, cit.

nonché la procedura per squilibri macroeconomici (*Macroeconomic Imbalances Procedure*) e il piano dovrà essere rivisto nel caso uno Stato sia sottoposto alla procedura per squilibri eccessivi⁴⁷. Con tale sforzo di coordinamento, insieme a quello volto ad includere anche il perseguimento degli obiettivi fissati nell'ambito del Pilastro europeo dei diritti sociali, la Commissione intende consolidare l'idea centrale dell'intera riforma di ritagliare obiettivi e procedure sui bisogni specifici di ciascuno Stato membro.

Nel Capo III (articoli da 5 a 8) si mette a punto il concetto di traiettoria tecnica (“*technical trajectory*”), ossia di percorso di aggiustamento che la Commissione adotterà per gli Stati che non rispettano i parametri del 3% di deficit del 60% di debito sul PIL. Il sentiero di aggiustamento si estende su un orizzonte di quattro anni e, sempre in omaggio alla flessibilità offerta, può essere allungato di altri tre⁴⁸.

La parte più corposa del nuovo regolamento è costituita dagli articoli da 9 a 19 – che costituiscono il Capo IV – ove è disciplinata in dettaglio la procedura per l'elaborazione dei piani di medio termine, inclusa la fase di dialogo tecnico preliminare con la Commissione⁴⁹ e quelle successive di valutazione della stessa Commissione e di approvazione da parte del Consiglio, nonché i contenuti che essi debbono avere⁵⁰. È qui che si stabilisce che il Consiglio può proporre una modifica del sentiero di aggiustamento nel caso in cui lo Stato membro non segua quanto stabilito nel piano inizialmente approvato⁵¹.

Le restanti parti del regolamento disciplinano le altre complicate fasi della *liturgia* del coordinamento delle politiche economiche. Gli articoli da 20 a 25 (Capo V) stabiliscono le fasi del procedimento di monitoraggio, prevedendo le conseguenze in caso di deviazione significativa dal percorso di aggiustamento. Viene stabilito il ruolo delle istituzioni fiscali nazionali indipendenti ed è prevista una clausola di salvaguardia generale, nonché clausole di salvaguardia specifiche per

⁴⁷ V. art. 30.

⁴⁸ considerando n. 22, articoli 5, 6, 7 e 13 della proposta di regolamento n. 1466/97, cit.

⁴⁹ V. art. 10.

⁵⁰ V. in particolare articoli 11, 12, 15, 16 e 17.

⁵¹ V. articoli 17 e 18.

Paese. Nel Capo VI (articoli 26-29) si trova la disciplina del dialogo economico, che prevede, tra l'altro, il coinvolgimento, almeno a livello informativo, del Parlamento europeo e la regola “*comply or explain*” nei confronti del Consiglio: l'istituzione dovrà cioè motivare le decisioni di non seguire le proposte della Commissione⁵².

Quanto al coordinamento con gli strumenti del *Next Generation EU*, sembra che esso sia maggiormente volto ad aggravare gli oneri di *reporting* degli Stati membri⁵³ e non a facilitare, secondo le richieste di alcuni, il raggiungimento degli obiettivi dei Piani di ripresa e resilienza senza considerare i relativi oneri nella valutazione nell'ambito del PSC. Tuttavia, nelle modifiche al reg. 1467/97, che ci si appresta a richiamare brevemente qui di seguito, c'è una apertura alla considerazione di quelle spese nel contesto del braccio correttivo⁵⁴.

4.2. Per quanto riguarda il braccio correttivo del Patto, le maggiori innovazioni proposte non riguardano tanto l'apertura o la chiusura della procedura per il mancato rispetto del parametro sul deficit, ma di quello sul debito. A fonte della maggiore flessibilità concessa nel definire le traiettorie di rientro nei parametri, la procedura diviene più severa e il suo avvio pressoché automatico in caso di mancato rispetto degli aggiustamenti concordati nell'ambito delle nuove procedure di coordinamento (braccio preventivo del Patto). Il sentiero di aggiustamento dovrebbe restare lo stesso stabilito originariamente, tuttavia, se per circostanze oggettive non fosse più percorribile, il Consiglio su proposta della Commissione potrebbe approvare un sentiero di rientro modificato nell'ambito della procedura per deficit eccessivi.

Il reg. 1467/97 dovrebbe essere modificato innanzitutto per coordinare definizioni e procedure con il nuovo quadro definito dalla

⁵² V. articoli 26 e 27. Completano il quadro il Capo IX (articoli 32 e 33) con la previsione della modifica degli allegati con atti delegati della Commissione e il Capo X (articoli 34-38) con le disposizioni finali.

⁵³ V. ad es. art. 12, lett. d), ove si impone di indicare nel piano di medio termine come si assicurerà il rispetto degli impegni assunti col Piano nazionale di ripresa e resilienza.

⁵⁴ Proposta di regolamento del Consiglio che emenda il reg. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, nuovo art. 2, par. 3, lett. d).

proposta di regolamento per il coordinamento delle politiche economiche. Si passerà poi nell'art. 2, per gli eventi che portano a considerare uno scostamento dai parametri eccezionale, da “*unusual events*” a “*exceptional circumstances*” al di là del controllo dello Stato interessato, riproponendosi un linguaggio simile a quello dell'art. 122, par. 2, TFUE o della già richiamata clausola di salvaguardia generale⁵⁵. Una delle novità più importanti è poi l'abbandono dell'obbligo di riduzione dei debiti oltre il 60% del PIL al ritmo di un ventesimo all'anno, a cui si è già fatto cenno: si farà riferimento al percorso di aggiustamento concordato nell'ambito del braccio preventivo. Anche per il riconoscimento di un “*severe economic downturn*”⁵⁶ non si farà più riferimento a criteri numerici, ma a quanto emerge dal nuovo meccanismo di coordinamento e il ricorrere di una siffatta condizione consentirà a Consiglio e Commissione di non concludere necessariamente per l'esistenza di un deficit eccessivo. In linea generale però lo sfioramento del parametro del debito come accertato nel nuovo *Debt Sustainability Monitor*⁵⁷ condurrà in modo pressoché automatico all'apertura della procedura.

Nell'art. 1 della comunicazione sono contenute le modifiche proposte. Limitandoci a quelle essenziali, si prevede nel par. 2 che il parere del Comitato economico e finanziario di cui all'art. 126, par. 4, TFUE e le decisioni e raccomandazioni del Consiglio ai sensi dei paragrafi 6 e 7 dello stesso art. 126 sono automaticamente resi pubblici. Il percorso obbligatorio di rientro deve comunque prevedere il mantenimento del deficit al di sotto del 3%, o con una riduzione annuale almeno pari allo 0,5%, e del debito su un sentiero plausibilmente in riduzione (“*plausibly downward path*”), o deve essere tenuto ad un livello prudente. Il Consiglio può concedere una dilazione del termine di correzione in caso di circostanze eccezionali o “*severe economic downturn*”. Nel relazionare sulle azioni intraprese gli Stati membri sottoposti alla procedura sono poi tenuti ad includere il parere della loro

⁵⁵ V. anche art. 25 della proposta di regolamento n. 1466/97, cit.

⁵⁶ V. anche art. 24 della proposta di regolamento n. 1466/97, cit.

⁵⁷ Si tratta di analisi prodotte nell'ambito della *DG for Economic and Financial Affairs* (ECFIN) della Commissione. L'ultimo rapporto, riferito al 2022, è stato pubblicato di recente: v. *Debt Sustainability Monitor 2022*, Institutional Paper 199, April 2023, www.economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-04/ip199_en_1.pdf.

Independent Fiscal Institution (IFI). A tali istituzioni è riconosciuto un ruolo anche nelle missioni condotte negli Stati membri dalla Commissione, ove sono sentite assieme anche ai portatori di interessi. Le valutazioni possono altresì essere presentate, su invito, ai Parlamenti nazionali.

Sostanzialmente gli stessi requisiti appena visti deve avere il percorso obbligatorio di rientro imposto da una decisione *ex par.* 9 dell'art. 126 TFUE e simili sono anche i margini di flessibilità per casi di grave recessione o circostanze eccezionali (par. 4 della proposta).

Il par. 5 chiarisce le condizioni per la chiusura della procedura per deficit eccessivi ai sensi dell'art. 126, par. 12, attualmente previsti solo in un separato codice di condotta.

Quanto alle sanzioni, il par. 10 della proposta elimina la misura minima, ma prevede che esse si accumulino ogni sei mesi finché non sia intrapresa un'azione efficace (“*effective action*”) fino ad un massimo dello 0,5% del PIL. Le sanzioni non saranno più devolute alla *European Financial Stability Facility* (EFSF, antecedente del MES), ma al bilancio dell'UE (par. 12)⁵⁸.

4.3. La direttiva 2011/85 è stata introdotta con il *Six Pack* nel 2011 per stabilire i “requisiti per i quadri di bilancio” nazionali, al fine di rendere più chiari i dati e di conseguenza più agevole l'opera di coordinamento. Le modifiche proposte dalla Commissione il 26 aprile 2023 sono volte a introdurre requisiti più stringenti per il quadro di bilancio di medio termine (“*medium-term budgetary framework*”), al fine di indurre gli Stati ad una programmazione su un orizzonte temporale più ampio, con coordinamento delle dimensioni temporali annuale e di medio termine (v. in particolare articoli 4 e 10). È inoltre rafforzato il ruolo delle IFI: oltre al coordinamento della direttiva con riguardo ai compiti affidati a queste istituzioni dalle altre due proposte, vengono introdotte prescrizioni sulla loro indipendenza e *accountability*, in linea con gli *standard* internazionali, e viene ad esse riservata la preparazione e la valutazione di previsioni di bilancio,

⁵⁸ La clausola di revisione viene poi modificata dal par. 13, mentre il par. 14 introduce alcune disposizioni transitorie. All'art. 2 si trovano poi le disposizioni sull'entrata in vigore.

nonché l’impatto di misure da adottare. Infine, alcune disposizioni sono volte a migliorare la trasparenza dei bilanci pubblici, anche con riguardo ai costi legati all’ambiente.

5. La riforma del PSC era nell’aria da tempo e l’attivazione della clausola generale di salvaguardia – peraltro per un periodo andato ben oltre le iniziali intenzioni – ha costituito l’occasione ideale per una pausa di riflessione. Questa ha consentito di mettere a fuoco le possibili prospettive di evoluzione della disciplina. Sono in realtà state avanzate molte proposte, con filosofie e obiettivi anche assai diversi tra loro⁵⁹. La pesante scossa della pandemia ha, dal canto suo, offerto indirettamente – come si è brevemente ricordato in apertura del precedente paragrafo – un nuovo modello di interazione tra istituzioni dell’UE e Stati membri, che responsabilizza i secondi e solleva almeno in parte le prime dalle accuse di eccessiva intrusività e severità antidemocratica nel contesto in particolare della *governance* economica. Le brevi note ricognitive che precedono consentono di allargare un po’ lo sguardo e porsi una domanda di fondo, che può consentire di meglio valutare anche le proposte di riforma: *a che serve il PSC?*

Per provare a dare una risposta, occorre individuare il valore che il Patto si propone di preservare. Facendo un passo indietro, anche nel

⁵⁹ Senza entrare qui in una rassegna di queste proposte e oltre ai puntuali riferimenti offerti fin qui al dibattito che ha preceduto la presentazione delle proposte della Commissione, v., per una valutazione anche giuridica dei progetti che rappresentavano le maggiori (e divergenti) tendenze, comunque non implicanti modifiche ai Trattati istitutivi, S. DULLIEN, C. PAETZ, R. REPASI, A. WATT, S. WATZKA, *Between high ambition and pragmatism: Proposals for a reform of fiscal rules without treaty change – Study for the European Economic and Social Committee*, www.eesc.europa.eu/it/our-work/publications-other-work/publications/between-high-ambition-and-pragmatism-proposals-reform-fiscal-rules-without-treaty-change. Ci si limita a segnalare comunque che alcune autorevoli voci si sono domandate, da un punto di vista soprattutto tecnico, se fosse davvero opportuna una riforma, perché essa avrebbe toccato equilibri non facili da raggiungere sulla base di nuove regole: v. L. BINI SMAGHI, *The Reform of the Stability and Growth Pact: Is it really necessary?*, in *Policy Brief*, n. 9, 22, www.sep.luiss.it/wp-content/uploads/2022/06/PB9.22-The-Reform-of-the-Stability-and-Growth-Pact.pdf. In realtà sembra che questo tipo di avvertimenti abbia sortito un qualche effetto, essendo l’impatto delle proposte della Commissione relativamente limitato su una serie di aspetti tecnici ed essendo queste più orientate, come si è visto, a istituire un nuovo complessivo meccanismo di coordinamento e controllo.

tempo e risalendo a quanto si è reso evidente nella prima crisi finanziaria, si è sostenuto che una chiave di lettura fondamentale per intendere le riforme dell’UEM adottate in quel periodo risiede principalmente nel concetto di “stabilità finanziaria dell’area euro nel suo insieme”. Il nuovo par. 3 aggiunto all’art. 136 TFUE la prevede come *bene ultimo* dell’intera costruzione: solo laddove essa fosse a rischio, gli Stati dell’Eurozona sarebbero legittimati, senza trasgredire al divieto di cui all’art. 125 TFUE⁶⁰, ad intervenire a favore di uno di essi in difficoltà e comunque a fronte di una “rigorosa condizionalità”⁶¹.

Il concetto di stabilità finanziaria ha fatto oggetto di molte discussioni ed è stato accostato soprattutto alla severità con la quale agli Stati destinatari degli aiuti sono state imposte riforme consistenti soprattutto in pesanti tagli alla spesa sociale. Non si entra qui in questa discussione. Tuttavia, va ricordato che gli eventi legati alla prima crisi finanziaria, anche al di là della concreta possibilità che possano essere riproposte formule simili e che possano essere ripetuti gli stessi errori, continuano a costituire uno spettro per gli Stati che temono di potersi trovare in difficoltà finanziarie, specie se la loro situazione di bilancio non è particolarmente solida.

Tornando ai valori in gioco, se – pur con formule e metodi concreti che potrebbero essere rivisti – nella prima crisi è stato essenziale preservare la stabilità finanziaria, va riconosciuto che ad essa è indissolubilmente legata l’altra nozione, centrale nel contesto della riforma del Patto, di *credibilità*. Importata dalla scienza economica, in sintesi identifica, per quanto qui rileva, la considerazione che mercati ed altri attori hanno di uno Stato in relazione al rispetto degli impegni assunti. Altro concetto ancora collegato – ma diversamente definito

⁶⁰ Si tratta della c.d. *no bail-out clause*, che fa parte di quelle disposizioni che intendono preservare la responsabilità per gli impegni finanziari degli Stati, in particolare dell’Eurozona, a livello nazionale, senza che siano coinvolti gli altri Stati membri o le istituzioni dell’UE. La questione dell’ammissibilità di interventi di soccorso, anche a fronte di concreto rischio per la stabilità finanziaria, è stata oggetto di vivaci dibattiti, v. *supra*, nota 3 e testo corrispondente, nonché i riferimenti alla letteratura anche alla nota 52.

⁶¹ Sia consentito rinviare a R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell’Unione europea ai tempi della crisi: alcuni spunti ricostruttivi*, in *Il diritto dell’Unione europea*, n. 1, 2015, p. 53 ss.; v. altresì L. LIONELLO, *The Pursuit of Stability of the Euro Area as a Whole: The Reform of the European Economic Union and Perspectives of Fiscal Integration*, Cham, 2020.

nelle varie ricostruzioni offerte nella scienza economica – è quello di *reputazione*, che si misura come incremento in termini di benessere derivante dall'accettazione di norme di carattere sociale.

Senza indugiare oltre nelle distinzioni, è essenziale osservare che si connette a queste nozioni il *credito* che è riconosciuto ai soggetti che godono di buona credibilità e/reputazione. Se, una volta che tale credito sia messo a rischio è posta a repentaglio la stabilità finanziaria dell'intera Eurozona, affinché esso sia preservato occorre che gli attori sui mercati nutrano fiducia nell'assetto e nelle misure adottate dalle istituzioni e dagli Stati che di quella fanno parte. Ciò è particolarmente vero nel caso del debito, poiché i sottoscrittori dei titoli necessariamente giudicano la *credibilità* (e presumibilmente la *reputazione*) di chi li emette, nonché dell'organizzazione e dell'assetto dell'Eurozona. Di conseguenza, il debito stesso rischia di non essere più sostenibile nel momento in cui la credibilità del soggetto emittente venisse minata. In senso più ampio, quindi, la sostenibilità del debito ricomprende anche un giudizio sulla credibilità.

Nel contesto di critiche anche radicali emerse nella letteratura economica, sono state poste in discussione le stesse fondamenta del Patto e il ruolo della credibilità e della reputazione è stato relativizzato. Secondo queste ricostruzioni, rispettando le severe regole del PSC, gli Stati non avrebbero ottenuto un particolare aumento della credibilità sui mercati e il rispetto del Patto si sarebbe risolto nella necessità di rispetto di una “norma sociale”, mentre si paventavano rischi derivanti da una corsa alla disciplina di bilancio troppo rigida⁶².

Non è qui il caso di discutere tali ricostruzioni. Ai nostri più limitati fini, va però notato che le riferite critiche risalgono a qualche anno fa e che il concetto di credibilità torna utile a rileggere alcune misure della storia più recente. La rilevanza della credibilità si è infatti imposta in modo plastico nel contesto delle misure anti-COVID, nelle quali l'UE ha *prestato* agli Stati la propria credibilità, consentendo ad es. di collocare titoli a condizioni che non sarebbero state concesse a singoli

⁶² V. J.-P. FITOUSSI, F. SARACENO, *Fiscal Discipline as a Social Norm: The European Stability Pact*, in *Observatoire Français des Conjonctures Économiques – Document de travail*, n. 2, 20 July 2007, www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/WP2007-22.pdf.

Stati membri, o almeno ad alcuni di essi⁶³. Essi, quindi, hanno avuto la possibilità di indebitarsi a condizioni più favorevoli di quelle che avrebbero conseguito da soli. Senza pretendere di formulare qui una critica circostanziata – che andrebbe oltre gli strumenti e i limiti del presente studio –, sembra che le osservazioni di vari anni fa sul PSC della dottrina economica poc'anzi richiamata non siano replicabili rispetto a questi più recenti strumenti.

Il PSC, tuttavia, ha bisogno di essere ri-compreso e forse re-impostato sulla base di una più corretta ricostruzione, almeno dal punto di vista giuridico, delle sue reali finalità e dei valori che i Trattati dell'UE intendono custodire. In tale contesto, è possibile formulare un'ipotesi di lavoro, certo non conclusiva, riguardo la ricostruzione della nozione giuridica di credibilità.

In primo luogo, è certo che la credibilità che ciascuno degli Stati costruisce per sé, nell'ambito delle regole europee, contribuisce all'edificazione anche del *bene comune* della credibilità dell'intera Eurozona e della stessa Unione. Se quest'ultima è poi superiore a quella dei singoli Stati membri, è ben possibile che essa sia messa a servizio delle loro esigenze anche di finanziamento, come negli strumenti di reazione alla crisi economica innescata dal COVID e poco sopra ricordati. Un'altra assai interessante prospettiva in questo senso è quella della creazione di un'Agenzia europea del debito, che collocherebbe direttamente titoli al posto degli Stati a condizioni europee⁶⁴.

⁶³ Il primo esperimento è senz'altro stato quello relativo alle erogazioni ai fondi di sostegno contro la disoccupazione: si tratta del meccanismo noto come SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*), fondato sul regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio, del 19 maggio 2020, che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19. Anche nel *Next Generation EU* è stato replicato un meccanismo simile: cfr. regolamento 2020/2094 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19. L'architettura del *Next Generation EU* è assai complessa, per più puntuali riferimenti e ampie valutazioni, v. gli studi citati alla nota 20. Per alcune osservazioni sull'utilizzo delle basi giuridiche presenti nei Trattati per la costruzione di tale complessa architettura, sia consentito rinviare a R. CISOTTA, *Rigidità e flessibilità del sistema delle competenze dell'UE alla luce della prassi recente*, in *Diritto Pubblico*, n. 3, 2022, p. 703, spec. p. 722.

⁶⁴ Il progetto è assai suggestivo, ma non può essere qui analizzato in dettaglio. V. per una delle più interessanti proposte M. AMATO, E. BELLONI, P. FALBO, L. GOBBI, *Europe, public debts, and safe assets: the scope for a European Debt Agency*, in

Già sulla base di queste prime osservazioni, si può provare a dare una risposta al quesito, con cui si è aperto il presente paragrafo, su quale sia l'utilità del PSC. L'utilità non può certo essere di mero carattere dogmatico, ma di carattere pratico, come strumento di controllo della sostenibilità e utile all'edificazione e al mantenimento della credibilità. Quest'ultima è in definitiva un'indispensabile carta d'identità nei confronti dei mercati, coi quali tanto gli Stati membri che l'UE sono costretti a confrontarsi e, pertanto, essenziale per mantenere il debito sostenibile.

In secondo luogo, non sono solo gli Stati a creare la credibilità propria e dell'Unione, ma anche le istituzioni di questa sono chiamate a dare un contributo. Una breve rilettura di vicende già ripercorse può essere utile. La sentenza del 2004 della Corte di giustizia⁶⁵ ad es. risulta essere un contributo alla credibilità. Nel chiarire che i passaggi per la procedura per deficit eccessivi non possono essere arbitrariamente ridisegnati e che non possono essere adottati in quel contesto atti innominati, quella pronuncia ha conferito alla procedura, centrale nel PSC, un carattere di certezza e prevedibilità che non può che giovare anche nei momenti delle scelte, tanto a livello nazionale, che delle istituzioni dell'UE coinvolte.

In terzo luogo, un chiaro intento di presentarsi ai mercati in modo da conferire affidabilità ai propri impegni si ritrova in episodi anche più vicini a noi. In particolare, è degna di nota la dichiarazione dei Ministri dell'Eurogruppo del 16 marzo 2020 che, nell'annunciare una serie di misure di risposta all'emergenza economica causata dal COVID e, tra l'altro, l'adesione all'iniziativa della Commissione di attivare la clausola generale di salvaguardia, ricorrevano alla celeberrima espressione, già usata da Mario Draghi come Presidente della BCE, "*whatever it takes*": era stata usata dal Presidente italiano dell'Istituto di emissione in relazione all'utilizzo di tutti i messi a disposizione dell'Istituto di emissione di Francoforte per salvare l'euro. Venne riferita, dai Ministri dell'Eurogruppo, alle nuove drammatiche condizioni determinate dalla pandemia ed essa chiaramente denotava

Economia Politica: Journal of Analytical and Institutional Economics, n. 3, 2021, p. 823.

⁶⁵ Sentenza *Commissione c. Consiglio*, cit.

l'intento di assumersi una responsabilità e di voler essere giudicati, da cittadini ed ambienti economici in senso ampio, per le successive conseguenti azioni che sarebbero state intraprese⁶⁶. Se questo giudizio dovesse essere stato negativo, l'intera architettura istituzionale dell'euro ne sarebbe stata danneggiata.

In quarto luogo, la già sottolineata complessità del quadro normativo dell'UEM potrebbe non giovare alla credibilità. Si è già detto che questo stato di cose potrebbe alimentare tendenze di vario tipo verso un'accresciuta frammentazione. L'ulteriore rischio è peraltro costituito dalla necessità, dettata talvolta dal sopravvenire di circostanze economiche e storiche nuove, talaltra da spinte reiterate e non sempre razionali verso l'irrigidimento della disciplina fiscale, di ribadire più volte e con strumenti anche troppo diversi lo stesso tipo di impegni, o anche lo stesso identico impegno. Gli intenti di mantenere i conti in ordine, se ripetuti troppo spesso, magari accompagnati da impegni di riordino troppo gravosi e poi seguiti da comportamenti conseguenti, possono avere come esito paradossale quello di minare la credibilità. Ciò peraltro, si badi bene, avviene non solo nei confronti dei mercati, ma degli stessi cittadini, che non possono che restare disorientati.

Infine, e oltre alle osservazioni già presentate nelle pagine che precedono, è opportuno domandarsi se le proposte presentate dalla Commissione il 26 aprile scorso costituiscano un passo nella direzione dell'accrescimento della credibilità. Il concetto in questione è chiaramente sotteso alla costruzione del pacchetto e fa capolino nelle motivazioni e nei considerando⁶⁷, nonché una sola volta nei testi

⁶⁶ V. *supra*, nota 24.

⁶⁷ Cfr. la motivazione dei tre atti ove si analizza la coerenza col resto del quadro normativo vigente nella materia e ci si focalizza sulla responsabilità nazionale ("*national ownership*") come orientata a garantire una riduzione credibile e sostanziale del debito ("*credible and substantial reduction of high debt levels and at promoting sustainable and inclusive growth*"); cfr proposta di regolamento n. 1466/97, cit. (prima proposta), Explanatory Memorandum, § 1, pag. 2; proposta di regolamento del Consiglio che emenda il reg. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (seconda proposta), cit., Explanatory Memorandum, § 1, pag. 3; proposta di modifica della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri (terza proposta), Explanatory Memorandum, § 1, pag. 3. Si fa poi riferimento alle IFI, che rafforzano la disciplina fiscale e la credibilità delle finanze pubbliche degli Stati (considerando n. 27 della prima proposta, n. 19 della seconda proposta e, in termini leggermente diversi, considerando n. 13 della terza proposta). Nella terza

normativi che si sottopongono ad approvazione, ossia nel nuovo art. 9, par. 1, della direttiva 2011/85 con riguardo alla necessità di una programmazione pluriennale⁶⁸. Essenzialmente esso è richiamato in relazione ai percorsi di rientro dal debito e alla relativa responsabilità nazionale, al ruolo delle IFI e, come appena ricordato, alla programmazione per almeno quattro anni che viene prescritta agli Stati membri. Il ruolo trasversale della credibilità risulta già evidente, anche se sarebbe auspicabile renderlo più esplicito in sede di approvazione dei testi. Ciò potrebbe ad esempio avvenire esigendo che le decisioni cruciali della procedura per deficit eccessivi siano motivate in relazione all'esistenza di un rischio potenziale o attuale per la credibilità. Un siffatto rischio non può essere dato per assodato al semplice sfioramento di uno dei parametri. La relativa valutazione è ad esempio implicitamente sottesa alla decisione di chiusura della procedura, in cui si richiede che sia rispettato il parametro del deficit, ma in relazione a quello del debito si deve accertare che sia in corso il rientro secondo il percorso di aggiustamento concordato. Allo stesso modo, nello sfruttare gli spazi di apprezzamento discrezionale che ancora residuano in capo al Consiglio, questo potrebbe essere tenuto a motivare anche la mancata adozione di atti – ad es. la constatazione dell'esistenza di un deficit eccessivo, o l'irrogazione di sanzioni – in quanto la situazione specifica non costituisce un rischio per la credibilità ed anche per la sostenibilità del debito.

Questo genere di motivazione costituirebbe, in modo analogo alla regola *comply or explain* contenuta nel nuovo regolamento riguardante il braccio preventivo del Patto, una modalità di esercizio della discrezionalità del Consiglio⁶⁹. Essa consentirebbe di moderarne anche

proposta, si afferma che per la chiusura della procedura per deficit eccessivi è necessario che il deficit rimanga al di sotto del 3% in modo credibile, in aggiunta alla dimostrazione che lo Stato stia seguendo il percorso di rientro per quanto riguarda il debito (considerando n. 20). Nella terza proposta, si afferma che una programmazione pluriennale rafforza la credibilità, tenendo allo stesso tempo conto della sostenibilità del debito (considerando n. 16).

⁶⁸ V. terza proposta, art. 1 (pag. 16). Il nuovo testo così suona: “*Member States shall establish a credible, effective medium-term budgetary framework providing for the adoption of a fiscal planning period of at least 4 years to ensure that national fiscal planning follows a multiannual fiscal planning perspective*”.

⁶⁹ Oltre alla maggioranza qualificata inversa laddove prevista, o eventualmente anche in sostituzione di tale sistema di approvazione, si potrebbe gravare l'istituzione di un

l'ampiezza e potrebbe scongiurare il verificarsi di situazioni, come quella del 2004, in cui la mancata adozione di un atto successivo alla constatazione di un deficit eccessivo portò la Commissione e Consiglio in un vicolo cieco.

In una valutazione complessiva delle proposte nella loro formulazione, è opportuno infine mettere in luce due elementi. Il primo riguarda la segnalazione di un'ambiguità, dalla quale occorrerebbe sgombrare il campo: nel tornare alla nascita del PSC, si è potuto osservare come l'irrigidimento della disciplina ed in particolare l'automatismo delle sanzioni non è di per sé direttamente discendente dal Trattato di Maastricht. I fautori delle sanzioni automatiche a volte si presentano come custodi dell'autentico spirito di quel Trattato, ma gli auspicati automatismi in realtà discendono da una possibile interpretazione di quello spirito, ma non certo l'unica possibile. Meglio si farebbe ad analizzare in che termini quegli automatismi, laddove introdotti, possano servire alla credibilità del sistema. Deve ricordarsi in realtà che, proprio nel Trattato di Maastricht, era chiaramente lasciato alle istituzioni ed in particolare al Consiglio uno spazio valutativo che non può essere imbrigliato completamente⁷⁰. A ben vedere, gli stessi mercati non necessariamente premiano i sistemi che, in omaggio alla rigidità, non consentano vie d'uscita nei momenti – non tutti prevedibili in anticipo – in cui queste si rivelino utili e razionali dal punto di vista economico, nonché opportune da quello politico⁷¹. Sembra in realtà che le proposte della Commissione si muovano in uno spazio piuttosto

onere di motivazione qualificato, ossia da assolvere proprio con una valutazione in relazione a credibilità e sostenibilità. È da riconoscere che non sarebbe facile fornire una motivazione del genere a fronte di una proposta della Commissione, corredata da evidenze empiriche. Tuttavia, potrebbe residuare uno spazio di valutazione per la decisione dell'organo propriamente politico che, nell'esercitarla, metterebbe evidentemente in gioco anche la *propria* credibilità e dell'intero sistema, giacché un ricorso troppo frequente a motivazioni del genere, magari formulate in modo evanescente minerebbe l'intero edificio del PSC.

⁷⁰ M. HERDEGEN, *op. cit.*, p. 25 ss.

⁷¹ In senso più radicale e più generale con riguardo all'intera costruzione dell'UEM, è stata invocata una de-costituzionalizzazione che ne elimini l'ispirazione di fondo, consentendo di volta in volta al gioco politico di ri-determinarne gli obiettivi e le strategie: v. M. DANI, *Deconstitutionalising the Economic and Monetary Union*, in *Continuity and Change – How the Challenges of Today Prepare the Ground for Tomorrow*, ECB Legal Conference 2021, Frankfurt am Main, www.ecb.europa.eu. p. 282.

prossimo al limite della rigidità eccessiva, che, probabilmente, non sarebbe legittimo alla luce dello stesso diritto primario.

La seconda osservazione riguarda lo schema che si è cercato di innestare nel PSC sul modello degli strumenti del *Next Generation EU*. A tal proposito, va notato che la trattativa con la Commissione è in effetti un mezzo per conferire credibilità ed anche uno *schermo* agli Stati membri nei confronti degli altri attori che sugli impegni statali emettono giudizi. In certo senso, la nota positiva di questo sistema risiede nel fatto che il sentiero concordato dallo Stato, che dovrebbe tenere in conto anche le sue scelte di investimento, viene *nobilitato* dall'omologazione ricevuta dalla Commissione e dall'ingresso nel complessivo sistema di coordinamento. Al tempo stesso, nel ricevere il compito di giudicare questi piani e di controllarne l'attuazione, in un arco temporale anche prolungato rispetto al previgente sistema e con un apparato sanzionatorio pronto a scattare quasi meccanicamente in seguito a sue valutazioni negative, la Commissione con tutta evidenza rafforza grandemente il suo ruolo di controllore⁷².

⁷² Tale accrescimento può ovviamente essere oggetto di valutazioni diverse, tuttavia la flessibilità che esso offre sembra vantaggiosa almeno rispetto alle opzioni, reiterate ancora in risposta alla presentazione delle proposte della Commissione, di incentrare il funzionamento del PSC su parametri numerici rigidi.