

Politiche di bilancio e vincoli europei*

Michele Trimarchi

SOMMARIO: 1. Politiche di bilancio e sovranità del legislatore statale. – 2. I vincoli europei come fattore di erosione delle politiche di bilancio. – 3. Dalla crisi economica del 2007 alla costituzionalizzazione dei vincoli europei. – 3.1. La risposta dell'Unione alla crisi e il *Fiscal Compact*. – 3.2. L'incidenza del *Fiscal Compact* sulle politiche di bilancio degli Stati membri. – 3.3. Le conseguenti modifiche della Costituzione italiana con la legge costituzionale n. 1/2012. – 4. Vincoli di bilancio e dintorni: la solidarietà tra gli Stati e l'unione bancaria. – 4.1. I meccanismi di assistenza agli Stati in crisi. – 4.2. Gli strumenti non convenzionali della BCE. – 4.3. L'Unione bancaria. – 5. Vincoli di bilancio e crisi da pandemia: una risposta dell'Europa tra (prevalente) continuità ed (incerta) discontinuità. – 6. Conclusioni e scenari.

1. *Politiche di bilancio e sovranità del legislatore statale*

L'attuazione delle politiche pubbliche da parte degli Stati richiede quasi sempre l'impiego di risorse finanziarie¹: o perché comporta un trasferimento diretto di denaro a cittadini o imprese; oppure, più frequentemente, perché trova la propria trascrizione giuridica in leggi che attribuiscono all'amministrazione il compito di erogare funzioni o servizi². La destinazione delle risorse è strumentale all'attuazione delle politiche pubbliche ma è anche, essa stessa, una decisione «politica», in quanto presuppone una scelta allocativa di risorse scarse³.

Il contenuto delle politiche di bilancio riflette l'evoluzione del ruolo dei poteri pubblici e dei compiti che essi assumono nei confronti della società. Quan-

* Il contributo fa parte di una ricerca su Stato ed economia promossa dall'Istituto di Ricerca sulla Pubblica Amministrazione - IRPA con il coordinamento dei professori S. Del Gatto e M. Macchia.

¹ Una politica pubblica – secondo la definizione ormai classica datane da David Easton – «consiste in una rete di decisioni e di azioni che alloca valori»: D. Easton, *The political system: an inquiry into the State of political science*, New York, 1953, 130, tr. it.: *Il sistema politico*, Milano, 1973.

² In questo caso, ai costi delle prestazioni si aggiungono quelli per il funzionamento degli apparati.

³ Sul punto, di recente, W. Giulietti, *Funzione politica del bilancio e tutela dell'interesse finanziario tra tecnica e diritto*, in *Il diritto dell'economia*, 2019, 282 s.

do l'amministrazione – con l'avvento dello Stato pluriclasse e le Costituzioni del secondo dopoguerra – ha cominciato ad occuparsi non soltanto della tutela della libertà e della proprietà e dell'ordine pubblico, bensì anche e soprattutto del benessere dei cittadini e del soddisfacimento dei diritti sociali⁴, si sono imposte politiche finanziarie improntate al progressivo aumento della spesa pubblica, al quale si è fatto fronte con il largo impiego della leva fiscale e soprattutto tramite l'emissione di titoli di Stato e quindi la contrazione di debito pubblico.

Gli Stati europei meno accorti, come l'Italia, hanno avvertito con preoccupazione le dimensioni raggiunte dal proprio debito solo nel momento in cui hanno ceduto la sovranità monetaria all'Unione, poiché ciò ha impedito loro di far fronte all'aumento dei tassi di interesse tramite l'inflazione⁵. Questo, insieme alla crescente attenzione rivolta dalle istituzioni europee alla stabilità delle finanze degli Stati dell'eurozona, ha posto al centro del dibattito pubblico il tema della sostenibilità del debito⁶.

Invero, i costituenti italiani si erano posti il problema se prevedere vincoli alla spesa pubblica e avevano accolto una soluzione compromissoria⁷. Non fu

⁴ Sullo Stato pluriclasse, per tutti, M. S. Giannini, *Diritto amministrativo*, I, Milano, 1970, 45 ss.; S. Cassese, *Lo 'Stato pluriclasse'*, in *L'unità del diritto. Massimo Severo Giannini e la teoria giuridica*, a cura di S. Cassese, G. Carcaterra, M. D'Alberty, A. Bixio, Bologna, 1994.

⁵ Come noto, l'inflazione riduce il peso del debito per lo Stato in quanto agisce come una tassa occulta sui risparmiatori che detengono i titoli del debito pubblico. In Italia, all'inizio degli anni Ottanta, per effetto delle politiche monetarie espansive effettuate dalla Banca d'Italia nel decennio precedente sotto il controllo del Tesoro, l'inflazione era al 20% e il debito pubblico era al 60%. L'ammontare di risorse che l'inflazione trasferiva dai risparmiatori allo Stato era all'incirca pari al 12%, del Pil, cioè «una cifra notevolissima, il doppio dell'attuale gettito di tutta l'Iva (che è circa al 6 per cento del Pil)». Questo è anche il contributo dell'inflazione al contenimento del rapporto fra debito e Pil, che viene meno quando l'inflazione scende»: così G. Galli, *Il divorzio fra Banca d'Italia e Tesoro: teorie sovraniste e realtà*, in *Osservatorio dei conti pubblici italiani*, 2018, reperibile al sito www.osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-il-divorzio-fra-banca-d-italia-e-tesoro-teorie-sovraniste-e-realta, dove sono anche puntualmente indicati i gravi difetti della tassa da inflazione.

⁶ Gli economisti sono concordi nel ritenere che un debito troppo alto aumenta il rischio delle crisi economiche (ad esempio, A. Bassanetti, C. Cottarelli, A.F. Presbitero, *Lost and found: Market access and public debt dynamics*, Oxford Economics Papers, 2018, 71 (2), 445-471) mentre è discusso se esso abbia anche l'effetto di ridurre il tasso di crescita di lungo periodo. Questa tesi è stata sostenuta su basi empiriche da C.M. Reinhart and K.S. Rogoff, *Growth in a Time of Debt*, in *American Economic Review: Papers & Proceedings* 100 (May 2010): 573-578. L'articolo, che ha avuto una certa influenza sulle politiche di austerità, ha suscitato un vivo dibattito presso gli economisti. In particolare, sono stati rilevati alcuni errori metodologici che hanno messo in dubbio le conclusioni raggiunte (T. Herndon, M. Ash, *Does High Public Debt Consistently Stifle Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff*, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts Amherst, 15 aprile 2013, 1). La correlazione tra debito pubblico eccessivo e riduzione del tasso di crescita ha comunque trovato conferma in studi successivi, come ad esempio M. Kumar, J. Woo, *Public Debt and Growth*, *Economica*, 2015, Volume 82, Issue 328 October

⁷ Come ricorda A. Morrone, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *Rivista telematica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2014, 1, 1, in Assemblea Costituente furono affrontati principalmente due problemi: «il primo, quello di limitare l'iniziativa legislativa (specie parlamentare) in materia finanziaria per evitare politiche di spesa demagogiche, che portò alla previsione dell'obbligo di copertura, su iniziativa di Vanoni e di Einaudi «come garanzia delle tendenze al pareggio di bilancio»; il secondo, relativo al contenuto di quest'obbligo, con la sostituzione dell'originario testo proposto da Mortati

previsto il vincolo al pareggio tra le entrate e le spese; furono però previsti l'obbligo, per le leggi che importano nuove e maggiori spese, di indicare i mezzi necessari per farvi fronte (art. 81, quarto comma)⁸ e il divieto di «stabilire nuovi tributi e nuove spese» con la legge di bilancio (art. 81, terzo comma).⁹

La tesi che da queste disposizioni si potesse evincere, sia pur indirettamente, un vincolo costituzionale alla spesa pubblica rimase largamente minoritaria¹⁰ a causa del diffuso atteggiamento di insofferenza della cultura giuridico-istituzionale del dopoguerra rispetto all'idea che le decisioni di carattere finanziario potessero essere

(“le leggi le quali comportino maggiori oneri finanziari devono provvedere ai mezzi necessari per fronteggiarle”) con quello meno impegnativo e più duttile sollecitato da Bozzi e da Perassi (in “le leggi...devono indicare i mezzi [...]”).».

⁸ A. Pirozzoli, *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, in *Rivista telematica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2011, 4, 4; A. Brancasi, *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, in *Il Filangeri-Quaderno 2011*, 7, il quale osserva che l'obbligo di copertura finanziaria per le leggi di spesa fu inserito come contropartita all'iniziativa di spesa delle Camere.

⁹ Anche la competenza esclusiva del Governo in relazione alla predisposizione e alla presentazione alle Camere del disegno di legge di bilancio (comunque emendabile dal Parlamento) costituisce espressione dell'attenzione dei costituenti al contenimento delle spese. Sul timore espresso in Costituente che l'attribuzione dell'iniziativa in materia di bilancio al Parlamento potesse generale una politica di spesa demagogica v. l'intervento dell'on. Porzio nella seduta del 24 ottobre 1946, *Atti dell'Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione*, 420, nonché l'intervento dell'on. Einaudi nella stessa seduta che individuava il maggiore pericolo nella tendenza dei deputati di «proporre spese senza nemmeno rendersi conto dei mezzi necessari per fronteggiarle». Cfr. V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969, 152; A. Pirozzoli, *Il vincolo costituzionale del pareggio di bilancio*, cit., 4; L. Gianniti, *Il pareggio di bilancio nei lavori della Costituente*, in www.astrid-online.it: A. Brancasi, *La disciplina costituzionale del bilancio*, cit., 7; C. Golino, *Il principio del pareggio di bilancio*, Padova, 2013, 83 ss. Sulla emendabilità del bilancio da parte del Parlamento cfr. S. Bartole, *Commento all'art. 81 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1979, 210; N. Lupo, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra attuazione, interpretazione e aggiramento*, Roma, 2007, 59 ss., anche con riferimento ai limiti all'emendabilità del bilancio.

¹⁰ L'opinione si fondava su una lettura combinata del terzo e del quarto comma dell'art. 81, i quali prevedevano, rispettivamente, che il bilancio non può «stabilire nuovi tributi e nuove spese» e che le leggi che comportano nuove spese devono «indicare i mezzi per farvi fronte». Secondo questa impostazione, la legge di bilancio era una legge in senso meramente formale, il cui contenuto era integralmente predeterminato dalle altre leggi che, fuori dal bilancio, disponevano nuove spese e che erano tuttavia sottoposte all'obbligo di copertura. Se le spese possono essere previste solo fuori dal bilancio con leggi apposite, e se tali leggi sono sottoposte all'obbligo di copertura, la conclusione è che la Costituzione non ammette spese che non siano coperte da entrate (c.d. spese in deficit). Cfr. G. Castelli Avolio, *L'esame in Parlamento del bilancio dello Stato*, appendice alla relazione della Commissione finanze e tesoro sul disegno di legge concernente lo stato di previsione dell'entrata e della spesa del Ministero del tesoro per l'esercizio finanziario 1955-56 (A.C., II legislatura, n. 1603-A e n. 1603-bis-A, 53 s., 58 s.); G. Bognetti, *La Costituzione economica italiana*, Milano, 1995, 112; G. Corso, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2017, 152 ss. In questo senso anche A. Pace, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in *Rivista telematica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2011, 3, 1, appellandosi al canone della ragionevolezza e quindi a «un'interpretazione adeguata alla gravità dell'attuale situazione finanziaria». Osserva R. Perna, *Costituzionalizzazione del pareggio di bilancio ed evoluzione della forma di governo italiana*, in *Il Filangeri - Quaderno 2011*, 23, che «dal punto di vista strettamente testuale, il combinato disposto tra il terzo ed il quarto comma dell'articolo 81 riduce al minimo gli spazi per la creazione intenzionale di deficit di bilancio in funzione anticongiunturale (secondo i paradigmi della finanza pubblica discrezionale), e sembra recepire un modello assai rigoroso di finanza pubblica neutrale». L'A. peraltro rileva il carattere originale nel panorama costituzionale di una soluzione che affida l'obiettivo dell'equilibrio di bilancio non alla legge di bilancio ma al vincolo del pareggio della decisione incrementale di spesa.

sottoposte a vincoli giuridici di carattere quantitativo¹¹. Prevalse l'interpretazione, avallata dalla Corte costituzionale¹², secondo cui il testo costituzionale si limitava a conformare i processi decisionali di determinazione della politica finanziaria, rimettendone i contenuti alla decisione sovrana delle forze di maggioranza¹³.

In definitiva, la Costituzione fu interpretata nel senso che i vincoli alle politiche di bilancio da essa previsti fossero soltanto di ordine procedurale¹⁴, tesi a «conformare i processi decisionali del legislatore costringendolo a calcolare l'entità della spesa indotta dalle sue decisioni ed a valutarne la sostenibilità in relazione agli equilibri di bilancio ritenuti auspicabili»¹⁵. Benché sia stato acutamente osservato che in questo modo si «tratteggiava un sistema che, rispetto al merito delle politiche, restava assolutamente neutro, non esprimeva alcuna opzione di politica economica consentiva politiche espansive, così come anche restrittive»¹⁶,

¹¹ Significativo il rimprovero mosso da Giannini a Orlando di aver preso le mosse da un'idea astratta di «ingerenza pubblica» (M.S. Giannini, *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*, Bologna, 1986, 5), quando quest'ultimo aveva segnalato il rischio che, con l'aumento esponenziale dei compiti assunti dallo Stato moderno e la sua ingerenza nella vita economica, la finanza, da semplice mezzo, finisse con il prevalere «sui fini stessi dello Stato moderno» (V.E. Orlando, *Introduzione*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di Id., Milano, 1900, XII). Cfr. G. Della Cananea, *Dalla contabilità di Stato alle finanze pubbliche: la prospettiva europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2004, 1144.

¹² La Corte costituzionale ha avallato la tesi che nessun vincolo di ordine quantitativo alla spesa potesse desumersi dall'art. 81 Cost. con una celebre pronuncia nella quale si legge che la «politica di spesa [...] deve essere contrassegnata non già dall'automatico pareggio del bilancio, ma dal tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra entrate e spesa: Corte cost., sentenza n. 1 del 1966, in *Giur. cost.*, 1966, 1 ss., con osservazioni di V. Onida, *Portata e limiti dell'obbligo di indicazione della "copertura" finanziaria nelle leggi che importano "nuove o maggiori spese"*. La formula utilizzata è per certi aspetti equivoca: in realtà la Corte, ritenendo che l'obbligo di indicare nelle leggi diverse dal bilancio i mezzi per fronteggiare le nuove o maggiori spese dovesse essere osservato con rigore solo per le spese afferenti l'esercizio in corso (Mentre altrettanto rigore non è richiesto riguardo agli esercizi futuri, per i quali è sufficiente la previsione – non irrazionale né arbitraria – di una maggiore entrata in equilibrato rapporto con la spesa da effettuare nei successivi esercizi e in armonia con le previsioni economico-finanziarie del Governo. Cfr. Corte cost., sentenza n. 22 del 1968, in *Giur. cost.*, 1968, 417 ss., e n. 12 del 1987, in *Giur. cost.*, 1987, 71 ss.), ha sancito la legittimità del ricorso all'indebitamento come forma di copertura degli oneri finanziari gravanti sugli esercizi futuri, escludendo così che la Costituzione potesse argini all'espansione della spesa.

¹³ Si argomentò che l'obbligo di indicare la copertura finanziaria delle nuove spese era riferito dalla Costituzione soltanto alle leggi che «importano spese», cioè a quelle che prevedono direttamente una spesa e ne definiscono l'ammontare che dovrà essere iscritto in bilancio. La legge di bilancio, essendo sottratta all'obbligo di copertura, era così legittimata ad assentire spese *deficit* per la copertura dei costi derivanti dalle leggi con le quali, nel corso dell'esercizio finanziario, erano stati attribuiti funzioni e compiti all'amministrazione. La funzione dell'obbligo di copertura non era dunque di garantire l'equilibrio di bilancio, bensì di «rendere consapevoli» le leggi di spesa delle proprie conseguenze finanziarie. Tale obbligo non era esteso al legislatore del bilancio poiché questi è intrinsecamente consapevole delle implicazioni finanziarie delle proprie decisioni, in quanto le assume avendo presente e giustapponendo l'ammontare complessivo delle spese a quello delle entrate. Su questi aspetti, per tutti, cfr. A. Brancasi, *Bilancio (equilibrio di)*, in *Enc. Dir.*, Ann. VII, Milano, 2014, 171.

¹⁴ Per l'esame puntuale e aggiornato dei vincoli procedurali e formali al bilancio si rinvia a W. Giulietti, *op. cit.*, 287 ss.

¹⁵ È la tesi di V. Onida, *Le leggi di spesa nella costituzione*, cit., 450 ss., su cui A. Brancasi, *Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2012, 2, 8.

¹⁶ A. Brancasi, *La disciplina costituzionale del bilancio*, cit., 10 s. Questa lettura è in sintonia con l'opinione prevalente, secondo cui la Costituzione italiana non adotta un preciso modello economico di riferimento:

in prospettiva storica è difficile non riconoscere che l'interpretazione costituzionale prevalente abbia accompagnato e legittimato il progressivo aumento della spesa pubblica in Italia e la correlata crescita del debito dello Stato.

2. *I vincoli europei come fattore di erosione delle politiche di bilancio*

Anche il Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea (Trattato di Roma del 1957) non fissava limiti quantitativi al *deficit* e al debito pubblico degli Stati membri. La politica finanziaria, come del resto quella monetaria, era considerata espressione della sovranità statale¹⁷.

L'obiettivo di armonizzare la gestione dei bilanci nazionali venne posto al centro dell'agenda europea con il Piano Werner nel 1970, ma la proposta non ebbe seguito¹⁸. Da allora in avanti, per diversi anni, la Comunità economica europea si è concentrata sul coordinamento delle politiche monetarie, trascurando le politiche finanziarie degli Stati membri¹⁹.

La svolta è segnata dal Trattato istitutivo dell'Unione Europea, firmato a Maastricht nel 1992. Questo ha previsto l'introduzione della moneta unica e, correlativamente, ha individuato nella stabilità finanziaria degli Stati la condizione essenziale per la stabilità della moneta stessa²⁰. Pertanto ha introdotto, per la pri-

M. Luciani, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. Pubbl.*, V, Torino, 1990, 374 ss.; Id., *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Astrid rassegna*, 2013, 3, 39, dove si insiste sul fatto che la Costituzione italiana non impone neppure «un modello di società ma sollecita semplicemente un progetto di trasformazione sociale e, consentendo a ciascuno di sviluppare pienamente la propria personalità, di questa non definisce un "modello" generale, permettendo – invece – i più vari progetti di vita (è questa la vera sostanza dell'art. 3, comma 2)»; F. Angelini, *Costituzione ed economia al tempo della crisi*, in *Rivista telematica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2012, 4, 1 ss.

¹⁷ R. Perez, *Cessioni di sovranità e poteri di bilancio*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio*, cit., 353; V. Cerulli Irelli, *I vincoli europei e le esigenze di coordinamento della finanza pubblica*, in *Lavoro nelle p.a.*, 2006, 808; G. Pitruzzella, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quad. cost.*, 2012, 16.

¹⁸ Cfr. G. Della Cananea, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, cit., 38.

¹⁹ Basti pensare all'istituzione del Fondo europeo per la cooperazione monetaria, con Regolamento (CEE) n. 907/73 del Consiglio del 3 aprile 1973 e del Sistema monetario europeo, con Regolamento (CEE) n. 3181/78 del Consiglio del 18 dicembre 1978. In entrambi i casi si è fatto leva sulla clausola generale dei poteri impliciti (art. 235 Trattato CEE). In un secondo momento, con l'Atto unico europeo del 1986, l'obiettivo della «convergenza delle politiche economiche e monetarie per l'ulteriore sviluppo della Comunità» è stato espressamente introdotto nel Trattato CEE (art. 102 A). Su queste vicende cfr. G. Della Cananea, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, cit., 38.

²⁰ Regole che obbligano gli Stati a una politica di bilancio responsabile sono essenziali perché all'interno di un'unione monetaria i segnali di mercato derivanti dall'andamento dei tassi di interesse sui titoli del debito pubblico sono meno evidenti e, quindi, i responsabili della politica di bilancio di un paese potrebbero essere indotti a realizzare *deficit* di bilancio più elevati di quelli sostenibili. Inoltre, le politiche nazionali potrebbero riflettere dinamiche di breve periodo non compatibili con la condivisione della moneta. Cfr. Servizio del bilancio del Senato della Repubblica, *La governance economica europea*, giugno 2013, 3, 2.

ma volta a livello costituzionale europeo, regole puntuali in materia finanziaria²¹, ponendole come condizioni per l'accesso degli Stati all'Unione monetaria»²².

La situazione della finanza pubblica degli Stati è considerata sostenibile quando il bilancio non è caratterizzato da un disavanzo eccessivo (art. 109 J, comma 1), cioè se il rapporto deficit²³/PIL è inferiore al 3% e il debito lordo²⁴ è inferiore al 60% del PIL (v. Protocollo sulla procedura per disavanzi pubblici eccessivi)²⁵. A presidio del divieto di disavanzi eccessivi è prevista la procedura di infrazione, che si attiva su impulso della Commissione e si articola in quattro fasi, l'ultima delle quali, di competenza del Consiglio, a carattere cautelare-sanzionatorio nei confronti dello Stato inadempiente²⁶.

La procedura di infrazione conteneva significativi elementi di flessibilità²⁷. Si attribuivano alla Commissione ampi margini di discrezionalità nella valutazione della posizione degli Stati, avallando interpretazioni indulgenti dei vincoli, o comunque valutazioni di natura politica²⁸, tanto da far ritenere che il divieto di disavanzi eccessivi presentasse essenzialmente un valore di *moral suasion* per gli Stati²⁹. Di certo, il Trattato non imponeva agli Stati di mantenere il bilancio in pareggio, ma di «determinare e mantenere equilibri finanziari che tengano conto

²¹ Il rilievo costituzionale dei vincoli è messo in evidenza da G. Della Cananea, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, cit., 53, il quale osserva che «sul piano formale, essi sono sanciti dal TUE e dai protocolli ad esso allegati, che si inseriscono sul tessuto normativo costituito dai trattati istitutivi e dagli accordi che li hanno successivamente modificati o integrati. Inoltre, sul piano, distinto da quello formale, della logica dei valori, questo insieme di principi e regole fa parte a buon titolo del nucleo fondamentale della Costituzione economica».

²² Cfr. V. Cerulli Irelli, *I vincoli europei e le esigenze di coordinamento della finanza pubblica*, cit.

²³ Il deficit (o indebitamento netto) è costituito dalla differenza tra le entrate e le spese coperta mediante indebitamento.

²⁴ Il debito pubblico è Stato costituito dalle passività del settore pubblico necessarie per finanziare il disavanzo, rappresentate dai titoli di collocati sul mercato.

²⁵ R. Perez, *Il controllo della finanza pubblica*, in *La nuova costituzione economica*, a cura di S. Cassese, Roma-Bari, 2007, 285 s.

²⁶ A fronte della perdurante inottemperanza dello Stato, il Consiglio può disporre la pubblicazione di informazioni supplementari prima dell'emissione dei titoli, invitare la Banca europea degli investimenti a riconsiderare le politiche di prestiti allo Stato, obbligare lo Stato a costituire un deposito infruttifero di importo adeguato e, infine, obbligarlo a pagare una ammenda di entità adeguata. Come rilevato, «solo l'ultima delle quattro misure ha un contenuto sanzionatorio, le altre avendo un contenuto misto, cautelare-ripristinario-sanzionatorio»: R. Perez, *Il controllo della finanza pubblica*, cit., 286; C. Golino, *op. cit.*, 17 s.

²⁷ Era previsto che la Commissione tenesse in considerazione nella valutazione della situazione finanziaria dei paesi anche i ritmi di avvicinamento ai parametri e l'eccezionalità delle circostanze che determinano un loro eventuale sfioramento. L'art. 104 C, comma 2, consente, infatti, che, in uno Stato, «il rapporto disavanzo/debito/Pil, sia superiore al valore di riferimento, se esso sia diminuito in modo sostanziale e continuo e abbia raggiunto un livello che si avvicina al valore di riferimento, ovvero quando il superamento sia eccezionale e temporaneo e il rapporto resti vicino al valore di riferimento»: R. Perez, *La finanza pubblica*, in *Trattato di diritto amministrativo*, Tomo I, a cura di S. Cassese, Milano, 2003, 595 s.; G. Pitruzzella, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, cit., 16; G. Della Cananea, *Indirizzo e controllo*, cit., 47.

²⁸ G. Della Cananea, *Indirizzo e controllo*, cit., 49 s., il quale peraltro osserva che la politicità delle decisioni è intrinseca nella natura della Commissione, che è appunto una istituzione eminentemente politica.

²⁹ R. Perez, *Cessioni di sovranità e poteri di bilancio*, cit., 353 s.

dell'esigenza di ridurre i disavanzi eccessivi»³⁰. Un controllato ricorso all'indebitamento rimaneva consentito, soprattutto per finanziare la spesa per investimenti³¹.

Detto ciò, il Trattato di Maastricht ha segnato una svolta epocale nell'approccio alla disciplina delle finanze pubbliche, in quanto da un vincolo procedurale a carico del legislatore nazionale, come quello derivante dall'interpretazione invalsa dell'art. 81 Cost., si è passati a un vincolo di carattere quantitativo-sostanziale, sebbene con gli ampi margini di elasticità che si sono visti e che giustificano la conclusione che il Trattato sull'Unione europea non ha privato gli Stati della loro sovranità nell'ambito delle politiche di bilancio.

Che le politiche di bilancio rimanessero prerogativa delle istituzioni nazionali, nel rispetto del principio di sussidiarietà, è confermato dal divieto per l'Unione e per gli Stati di rispondere dei debiti assunti da uno Stato membro o dalle unità istituzionali operanti al suo interno (la c.d. *no-bail out provision*, prevista all' art. 104 B, comma 1)³². L'individuazione dello Stato come responsabile delle politiche fiscali, infatti, è il naturale completamento dell'autonomia che lo Stato stesso mantiene rispetto all'Unione nella gestione dei propri bilanci; autonomia che gli consente di ricorrere anche ad un controllato indebitamento, rispetto al quale il governo nazionale è politicamente responsabile davanti a cittadini e mercati³³.

Il Patto di stabilità e crescita del 1997³⁴ segna un avanzamento dei vincoli europei a carico delle decisioni di bilancio degli Stati. Esso prevede l'impegno degli Stati a rispettare l'obiettivo a medio termine di un saldo di bilancio «prossimo al pareggio o positivo». A tutela di questo obiettivo, il regolamento n. 1466/97 introduce misure inedite di carattere preventivo³⁵ nell'ambito della

³⁰ G. Della Cananea, *Indirizzo e controllo*, cit., 57 s.

³¹ *Ibidem*.

³² Cfr. R. Perez, *Il patto di stabilità e crescita: verso un Patto di flessibilità?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2002, 997 ss; C. Golino, *op. cit.*, 19; R. Perez, *Cessioni di sovranità e poteri di bilancio*, cit., 353.

³³ Cfr. G. Della Cananea, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, cit., 46. V. anche Id., *La "pubblicità" dei disavanzi eccessivi: tecniche di determinazione ed effetti*, cit., 579: «contrariamente al governo della moneta, [...] il governo della finanza si ispira al principio di sussidiarietà. Le regole e i controlli comunitari restringono, ma non annullano, le possibilità di manovra delle quali i singoli Stati dispongono. Lasciano intatti i margini di scelta discrezionale relativi alla determinazione dei livelli di tassazione, quelli concernenti la distribuzione della spesa pubblica tra i vari programmi, la possibilità di ricorrere all'indebitamento per finanziare le spese di investimento».

³⁴ Composto da una risoluzione approvata al Consiglio europeo di Amsterdam del 17 giugno e dai regolamenti del Consiglio nn. 1466/97 e 1467/97 del 7 luglio 1997.

³⁵ Sul versante preventivo il regolamento n. 1466/97 stabilisce che gli Stati partecipanti all'unione monetaria presentano al Consiglio e alla Commissione un programma di stabilità nel quale individuano l'obiettivo a medio termine di una situazione di bilancio con un saldo prossimo al pareggio o in attivo e delineano il percorso di avvicinamento a tale obiettivo nonché l'andamento previsto del rapporto debito pubblico/Pil con la descrizione dei provvedimenti di bilancio e delle altre misure di politica economica adottati o proposti a tal fine (art. 3, comma 2). Avvalendosi anche delle informazioni fornite dallo Stato sull'andamento previsto dell'economia, il Consiglio esamina il programma e valuta se l'obiettivo di bilancio a medio termine individuato dallo Stato consente un margine di manovra per evitare il determinarsi di un disavanzo eccessivo, se le ipotesi economiche sulle quali il programma è fondato siano realistiche e se le misure adottate e/o proposte siano adeguate per la realizzazione del percorso prospettato (art. 5, comma 1); se ritiene che gli obiettivi e i conte-

sorveglianza multilaterale (c.d. braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita) che si affiancano alla procedura di infrazione del divieto di disavanzi eccessivi, che viene peraltro irrigidita dal regolamento n. 1467/97 (c.d. braccio correttivo del Patto di stabilità e crescita)³⁶.

Dal punto di vista formale, il Patto di stabilità e crescita è strumentale all'applicazione della disciplina finanziaria contenuta nel trattato Ce, come modificato a Maastricht: l'obiettivo del bilancio prossimo al pareggio, secondo la logica del Patto, serve a mettere gli Stati in condizione di affrontare le normali fluttuazioni cicliche mantenendo il disavanzo pubblico entro il valore di riferimento del 3 % del Pil³⁷. Ciò malgrado, rimane evidente che il Patto segna un cambio di passo nella disciplina finanziaria europea, perché da un vincolo di carattere negativo e flessibile, consistente nel divieto di realizzare disavanzi eccessivi, si passa ad un vincolo di tipo positivo, ossia il bilancio prossimo al pareggio, che prescrive il conseguimento di un determinato risultato nella gestione dei conti pubblici³⁸.

In considerazione di ciò, una autorevole dottrina ha persino sostenuto che il Patto di Stabilità e Crescita si ponesse in contrasto col Trattato di Maastricht poiché questo consentiva agli Stati di ricorrere ad un controllato indebitamento per sostenere la crescita, mentre il primo espressamente lo vieta, così impedendo agli Stati, ormai privi della leva monetaria, di attuare politiche per la crescita, obiettivo che il Trattato affidava proprio agli Stati³⁹.

In realtà, l'obiettivo a medio termine del bilancio prossimo al pareggio non si pone in contrasto con il divieto di disavanzi eccessivi poiché, come si desume anche dalla sua collocazione nell'ambito del ramo preventivo del Psc, la sua funzione è di stimolare gli Stati ad una politica di bilancio virtuosa che li metta al riparo dal rischio di incorrere in un disavanzo eccessivo; la procedura di infrazio-

nuti del programma debbano essere rafforzati, invita lo Stato membro interessato ad adeguare il suo programma (art. 5, comma 2). Il Consiglio inoltre vigila sull'applicazione del programma di stabilità (art. 6, comma 1) e, «qualora individui uno scostamento sensibile della posizione di bilancio dall'obiettivo a medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo», adotta una raccomandazione (comma 2) che può rendere pubblica nei casi più gravi (comma 3).

³⁶ Sul versante correttivo, il regolamento n. 1467/97 riduce la flessibilità della procedura per disavanzi eccessivi prevedendo che il disavanzo pubblico è considerato eccezionale e temporaneo, ai sensi dell'articolo 104 C, paragrafo 2, lettera a), secondo trattino, alla duplice condizione di dipendere da un evento inconsueto non soggetto al controllo dello Stato membro e di produrre rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria del paese, richiedendosi a tal fine un declino annuo del Pil in termini reali pari almeno al 2 % (art. 1). Il regolamento n. 1467/97 ha inoltre introdotto misure per l'accelerazione della procedura per i disavanzi eccessivi e previsto sanzioni più severe a carico dello Stato membro che non attui le misure correttive necessarie per ripristinare la situazione di equilibrio. Cfr. R. Perez, *La finanza pubblica*, cit., 597; C. Golino, *op. cit.*, 23

³⁷ Regolamento n. 1466/97, considerando 4.

³⁸ R. Perez, *Il patto di stabilità e crescita: verso un Patto di flessibilità?*, cit., 1000.

³⁹ G. Guarino, *Un saggio di "verità" sull'Europa e sull'euro*, in www.giuseppeguarino.it, 21 ottobre 2013, paragrafi 1-15.

ne rimane ancorata alla violazione di quest'ultimo⁴⁰, tanto che non si attiva automaticamente nel caso in cui non sia raggiunto l'obiettivo di medio termine⁴¹. Del resto, come è stato esattamente osservato, la base giuridica dell'imposizione dell'obiettivo a medio termine non è l'articolo del Trattato che prevede il divieto di disavanzi pubblici eccessivi (art. 104 TCE, oggi art. 126 TFUE), bensì la disposizione sulla sorveglianza multilaterale (art. 99 TCE, oggi art. 121 TFUE)⁴².

Conclusivamente, il Patto di Stabilità e crescita non ha privato gli Stati della sovranità finanziaria, cioè della possibilità di sviluppare politiche di bilancio autonome, né v'è ragione di ravvisare una violazione del Trattato⁴³. Nondimeno, è chiaro che la sovranità finanziaria, già limitata dal divieto di disavanzi eccessivi, ha subito una ulteriore erosione per effetto della previsione dell'obiettivo a medio termine di un bilancio prossimo al pareggio.

⁴⁰ In termini simili gli G.L. Tosato, *La riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione tra i livelli europeo e interno*, in *Riv. dir. int.*, 2014, 12, il quale osserva che «Da una considerazione congiunta dei due rami (preventivo e correttivo) della normativa europea di bilancio emerge che essi risultano separati e distinti ancorché coordinati e sinergici. Il primo non modifica né assorbe il secondo; in altri termini, il Patto di stabilità e crescita e il *Fiscal Compact* non sovvertono le regole del Trattato. Una cosa è il limite dell'Omt (-0,5% per gli Stati euro), altra quello della procedura per debito eccessivo (-3%): il primo non annulla, irrigidendola, la soglia del secondo. I due limiti si basano su parametri diversi: l'uno sul saldo strutturale di bilancio, l'altro su quello nominale; e assolvono a due funzioni diverse. La disciplina preventiva mira a indirizzare *ex ante* le politiche nazionali di bilancio verso obiettivi sostenibili di finanza pubblica. La disciplina correttiva interviene *ex post* nel caso di inefficacia di quella preventiva».

⁴¹ Cfr. A. Brancasi, *Bilancio*, cit., 175.

⁴² Ivi, 176.

⁴³ Va aggiunto, peraltro, che negli anni successivi alla sua entrata in vigore, il Patto di stabilità e crescita è stato modificato con l'introduzione di elementi di maggiore flessibilità, considerata, da una parte, l'incapacità degli Stati membri di soddisfare i parametri individuati dal Patto e, dall'altra, il rallentamento dell'economia europea registratosi negli ultimi mesi del 2000. Tale percorso ha avuto inizio con la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 27 novembre 2002 sul «Rafforzamento del coordinamento delle politiche di bilancio» (COM (2002) 0668), con la quale si manifestava l'esigenza di tenere in considerazione l'impatto del ciclo economico sui conti pubblici, valutando le condizioni di bilancio dei singoli Stati membri in termini strutturali, cioè al netto delle fluttuazioni e delle manovre transitorie. In tema v. C. Golino, *op. cit.*, 25-31. I regolamenti CE del Consiglio nn. 1055 e 1056 del 27 giugno 2005, di modifica rispettivamente dei reg. 1466/97 e 1467/97, hanno rimodulato il meccanismo preventivo del Patto di stabilità prevedendo la possibilità di differenziare gli obiettivi a medio termine per i diversi Stati membri e consentendo deroghe puntuali e motivate in base a considerazioni economiche all'obiettivo del pareggio. Gli Stati sono comunque obbligati a mantenere un margine sufficiente al di sotto del valore di riferimento del 3% del Pil e hanno l'obbligo di realizzare un miglioramento annuale dei saldi pari ad almeno lo 0,5%. Inoltre si prevede che il saldo indebitamento sia calcolato al netto delle misure *una tantum* e sia depurato degli effetti del ciclo economico, per cui il calcolo non deve tener conto delle minori entrate e maggiori spese dovute all'eventuale ciclo negativo e neppure delle maggiori entrate e minori spese sostenute nell'eventuale ciclo positivo. Ciò al fine di consentire agli Stati membri di attuare politiche anticicliche, ossia politiche espansive in fase di recessione e restrittive in fase di crescita (in luogo delle politiche pro cicliche, che consistono nell'aumento della pressione fiscale e nella riduzione delle spese in fase di recessione al fine di compensare il minor gettito). Anche la procedura per disavanzi eccessivi è stata rivista con una dilatazione della clausola di eccezionalità e «introducendo, in un contesto di ampia discrezionalità del Consiglio, una maggiore tolleranza per i Paesi che, pur avendo sfiorato il limite del 3%, siano impegnati in spese temporanee connesse a importanti processi di ristrutturazione della spesa pubblica orientati a garantire una maggiore sostenibilità di lungo periodo». In questo modo la procedura, di cui il Patto aveva esaltato la funzione sanzionatoria, è stata ricondotta alla vocazione originaria di strumento di assistenza e di stimolo ad una politica finanziaria sana degli Stati membri.

3. *Dalla crisi economica del 2007 alla costituzionalizzazione dei vincoli europei*

3.1. *La risposta dell'Unione alla crisi e il Fiscal Compact*

La crisi finanziaria del 2007-2011 ha indotto gli Stati a interventi di salvataggio di banche e compagnie di assicurazione che per il loro finanziamento hanno richiesto un largo ricorso al deficit, dando luogo a una vera e propria crisi di insolvenza dei debiti sovrani⁴⁴. La crisi finanziaria ha così assunto una dimensione istituzionale a livello globale⁴⁵ e ha imposto la revisione della *governance* economica e finanziaria⁴⁶. Le istituzioni europee hanno introdotto più stringenti vincoli alle politiche di bilancio degli Stati col dichiarato obiettivo di ridurre la sproporzione tra la politica monetaria, da tempo assoggettata al regime comune, e la politica di bilancio e tributaria, tradizionalmente riservata alla cooperazione intergovernativa⁴⁷. Ciò al fine di prevenire, o eventualmente rimuovere, i disavanzi di bilancio che rappresentano i principali fattori di destabilizzazione dell'economia⁴⁸.

Sulla base delle linee programmatiche contenute nel Patto *euro plus* approvato dal Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2011⁴⁹, il *Six Pack* ha riformato il

⁴⁴ Su questa dinamica e, più in generale, sulle cause e sulle caratteristiche della crisi economica v. G. Napolitano, *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 461; G. Pitruzzella, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, cit., 9 ss.; C. Golino, *op. cit.*, 32 ss.; E. Mostacci, *La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea e torsioni del costituzionalismo democratico*, in *Pol. dir.*, 2013, 499 ss.; con attenzione alla situazione finanziaria italiana, A. Quadro Curzio, *L'Italia nella Eurozona: profili di finanza pubblica*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio*, cit., 15 ss.

⁴⁵ G. Pitruzzella, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, cit., 11.

⁴⁶ G. Napolitano, *The 'puzzle' of global governance after the financial crisis*, in Aa.Vv., *Global Administrative Law: An Italian Perspective*, European University Institute, 2012, 31 ss., dove si osserva che «After the Lehman Brothers' default and the global panic and distress generated by it, crises of big financial institutions are not any longer considered purely "local". That's why also solutions may not be exclusively "national". The financial crisis showed the need for supranational collective action». In generale, sul rapporto tra l'universalità della crisi e la territorialità delle risposte che gli Stati possono mettere in campo v. le considerazioni di N. Irti, *Crisi mondiale e diritto europeo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2009, 1243 ss.: «abbiamo letto o udito da qualche parte che nell'ora della crisi ciascun popolo si avvolge nella propria bandiera: cioè si sente legato a un singolare destino e reso consapevole di una propria e inconfondibile esistenza storica. Il rapporto di protezione e obbedienza lascia bensì riemergere la territorialità del potere sovrano, ma questo carattere ha pure una dolorosa fragilità, poiché la crisi è planetaria, il materiale infiammabile sparso in ogni luogo, e la potenza della tecno-economia sovrastano le frontiere degli Stati. C'è un divario, direi un'abissale distanza, fra la dimensione della crisi e le misure di protezione: dove quella ci prende e avvolge tutti, come in un contagio malefico e divorante, queste sono specifiche e determinate nei luoghi e nel tempo. Il conflitto fra territorialità e spazialità è il tema tragico della nostra epoca».

⁴⁷ G. Rivoecchi, *Il Trattato sul Mes e il Fiscal Compact al vaglio del Tribunale Costituzionale Federale della Corte di Giustizia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, 486.

⁴⁸ G.M. Roberti, *Crisi del debito sovrano e sovranità economica*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio*, cit., 214 s.

⁴⁹ Allegato I alle Conclusioni del Consiglio Europeo del 24 e 25 marzo 2011, EUCO 10/1/11, Bruxelles 20 aprile 2011. Il Patto fu sottoscritto dai capi di Stato o di governo della zona euro e vi hanno aderito altresì Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Polonia, Romania. Cfr. G. Napolitano, *La crisi del debito sovrano e il raf-*

Patto di stabilità e crescita sia nella parte preventiva sia nella parte correttiva, con l'obiettivo di rafforzare il coordinamento (e dunque i vincoli) delle (alle) politiche finanziarie degli Stati⁵⁰. Un ulteriore rafforzamento si è avuto col *Two pack*⁵¹.

forzamento della governance economica europea, in Id. (a cura di), *Uscire dalla crisi*, Bologna, 2012, 413 ss.; C. Golino, *op. cit.*, 55 s.

⁵⁰ Approvato dal Parlamento e dal Consiglio nel novembre 2011, comprende tre regolamenti che riformano il Patto di stabilità e crescita: il regolamento UE n. 1175/2011, che modifica il regolamento CE n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza del coordinamento delle politiche economiche; il regolamento UE n. 1177/2011 che modifica il regolamento CE n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; il regolamento n. 1173/2011 relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro. Il *Six Pack* comprende inoltre la direttiva n. 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri e altri due regolamenti che disciplinano le nuove procedure per la sorveglianza sugli squilibri macroeconomici: il regolamento UE 1176/2011 relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro e il regolamento UE n. 1174/2011 sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nell'area euro. Sul tema cfr. M.P. Chiti, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio*, cit., 186; G. Rivoecchi, *Legge di bilancio e leggi di spesa tra vecchio e nuovo articolo 81 della Costituzione*, cit., 411; G. Rizzoni, *Il « semestre europeo », fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali*, in *Rivista telematica dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2011, 4, 7 ss.; M. Giordano, *La nuova governance fiscale*, in www.rivistacorteconti.it, 12. Sotto l'aspetto della prevenzione, il regolamento UE n. 1175/2011 introduce il « semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche », con l'obiettivo di realizzare un coordinamento *ex ante* delle politiche economiche e la convergenza delle prestazioni economiche degli Stati membri. Nel corso del semestre europeo, che si svolge nella prima parte dell'anno, gli Stati membri e l'Unione formulano gli indirizzi di massima delle rispettive politiche economiche; inoltre, gli Stati presentano i programmi di stabilità, che vengono sottoposti alla valutazione del Consiglio e della Commissione. La caratteristica del procedimento del semestre è che il Consiglio, previa valutazione della Commissione, fornisce consulenza sulle politiche macrofinanziarie e macrostrutturali degli Stati. Di queste indicazioni gli Stati devono tenere conto, pena l'adozione di ulteriori raccomandazioni e infine di misure sanzionatorie (art. 1). La riforma della parte preventiva del Patto di stabilità e crescita conferma che l'obiettivo di bilancio a medio termine individuato da ciascuno Stato nel programma di stabilità, relativo al rapporto indebitamento/Pil, può divergere dal pareggio, ma deve comunque porsi in un intervallo compreso tra il - 1% del Pil e il pareggio o l'attivo, in modo da assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche. Nel programma di stabilità deve essere specificato il percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine; gli Stati con un livello di debito superiore al 60% del Pil devono realizzare la convergenza verso l'obiettivo a medio termine con un miglioramento annuale del saldo di bilancio pari allo 0,5% del Pil, fatta salva la possibilità di allontanarsi da questo percorso in caso di eventi inconsueti fuori dal controllo dello Stato o in caso di grave recessione. Sul versante della correzione, il regolamento UE n. 1177/2011 modifica il regolamento CE n. 1467/97 stabilendo che gli Stati il cui debito supera il 60% del Pil dovranno adottare misure per ridurre l'eccedenza di debito (rispetto al 60%) al ritmo di un ventesimo all'anno in media negli ultimi tre anni. In questo modo viene attribuita maggiore rilevanza, all'interno della procedura di infrazione, all'andamento del debito. Viene inoltre introdotto un sistema di sanzioni volto a migliorare il rispetto della parte preventiva e della parte correttiva del Patto di stabilità e crescita nella zona euro. Esso prevede un semi-automatismo delle procedure per l'irrogazione delle sanzioni per i Paesi che violano le regole del Patto. Le sanzioni sono infatti sono raccomandate dalla Commissione e si considerano approvate dal Consiglio a meno che esso non le respinga con voto a maggioranza qualificata («maggioranza inversa») degli Stati dell'area euro (non si tiene conto del voto dello Stato interessato).

⁵¹ Si tratta dei Regolamenti (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 473/2013 (*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*) e n. 472/2013 (*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*). Il primo regolamento definisce una procedura per la vigilanza rafforzata sugli Stati membri che affrontano o rischiano di affrontare gravi difficoltà economico-finanziarie, con potenziale effetto

In estrema sintesi il *Six Pack* e il *Two Pack* hanno reso più rigide le *fiscal rules* presenti nel panorama europeo da Maastricht in poi, nella convinzione che la debolezza del sistema non fosse costituita tanto dall'impianto generale della «costituzione fiscale europea», quanto dall'eccessiva permeabilità a istanze politiche dei meccanismi di *enforcement* delle regole⁵².

Alla riforma delle regole europee si è affiancato il *Trattato su stabilità, coordinamento e governance dell'Unione europea* (c.d. *Fiscal Compact*), stipulato il 2 marzo 2012 da 25 dei 27 Stati dell'Unione (esclusi il Regno Unito e la Repubblica Ceca) e entrato in vigore il 1° gennaio 2013.

La novità recata dal *Fiscal Compact* – che è un trattato internazionale, non una fonte del diritto dell'Unione, sebbene non manchino momenti di coordinamento anche molto intenso⁵³ – consiste, più che nei suoi contenuti⁵⁴, nell'obbligo assunto

di contagio in tutta l'eurozona, o che ricevevo assistenza finanziaria al fine di assicurare un rapido ritorno alle condizioni normalità. Il secondo regolamento reca disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei progetti di bilancio. In quest'ottica prevede un calendario comune per l'approvazione dei bilanci dei Paesi della zona euro, in modo da contribuire ad un utile svolgimento del semestre europeo. Il regolamento reca altresì disposizioni per assicurare la correzione dei disavanzi eccessivi degli Stati membri nell'eurozona. A questo proposito prevede che la Commissione, qualora ritenesse il progetto di bilancio di uno Stato membro non conforme agli obblighi imposti dal Patto di stabilità e crescita, può chiedere la presentazione di un progetto di bilancio rivisto; al termine dell'esame del progetto di bilancio, al più tardi entro il 30 novembre di ogni anno, la Commissione adotta, se necessario, un parere sul progetto stesso, da sottoporre alla valutazione dell'Eurogruppo.

⁵² E. Mostacci, *op. cit.*, 516 s.

⁵³ Il ricorso al Trattato internazionale per introdurre nuovi vincoli finanziari a carico degli Stati membri è stato imposto dal veto del Regno Unito sulla proposta della Germania di introdurre le nuove misure nel corpo del Trattato di Lisbona. Veto determinato sia da un effettivo rifiuto di assoggettarsi a più stringenti vincoli europei in materia economica, sia da ragioni di politica interna. Su queste vicende v. P. Craig, *The Stability Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism*, in *European Law Review*, 2012, 232. Anche se formalmente estranee al diritto dell'Unione, le norme del *Fiscal Compact* sono intimamente connesse al funzionamento della stessa. Ciò, oltre a costituire di per sé una anomalia, potrebbe porre problemi interpretativi e di compatibilità delle norme del trattato con quelle del diritto dell'Unione. L'esigenza di coordinamento è però soddisfatta dall'art. 2 del *Fiscal Compact*, in base al quale le parti contraenti applicano e interpretano il Trattato conformemente ai trattati istitutivi e al diritto secondario dell'Unione europea. Il Trattato inoltre «si applica nella misura in cui è compatibile con i trattati su cui si fonda l'Unione europea e con il diritto dell'Unione europea» e «non pregiudica la competenza dell'Unione in materia di unione economica». Le norme del *Fiscal Compact* assumono dunque una posizione subordinata sia nei confronti dei trattati istitutivi che della legislazione derivata dell'Unione: possono integrare e dare esecuzione al diritto dell'Unione, ma non possono porsi in conflitto con esso. Eventuali conflitti sono risolti in via di interpretazione dando prevalenza al diritto dell'Unione; e se non possono essere superati, danno luogo alla disapplicazione delle norme del *Fiscal Compact*.

⁵⁴ Dal punto di vista dei contenuti, il *Fiscal Compact* mira a rinsaldare la disciplina di bilancio degli Stati membri per rafforzare il pilastro economico dell'Unione economica e monetaria e favorire il conseguimento degli «obiettivi dell'Unione europea in materia di crescita sostenibile, occupazione, competitività e coesione sociale» (art. 1). Si tratta, come si vede, di un obiettivo in larga parte coincidente con quello enunciato nel Patto di stabilità e crescita rivisto con il *Six pack*. Anche con riguardo all'impegno di politica finanziaria concretamente assunto dagli Stati firmatari, l'impostazione del *Fiscal Compact* non si distanzia granché da quella del regolamento n. 1466/97 nel testo consolidato. L'impegno assunto, infatti, è quello di mantenere la posizione di bilancio della pubblica amministrazione in pareggio o in avanzo, con la precisazione che tale regola «si considera rispettata se il saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione è pari all'obiettivo di medio termine specifico per il paese, quale definito nel patto di stabilità e crescita rivisto, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato» (art. 3, par. 1, lett. a e b). Per disavanzo strutturale,

dagli Stati sottoscrittori di modificare la propria legislazione introducendo la regola del bilancio in pareggio «tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio» (art. 3, par. 2)⁵⁵.

così come previsto già dal regolamento n. 1466/97, si intende il saldo nominale di bilancio al netto degli effetti del ciclo economico e delle misure temporanee e *una tantum* che hanno effetti solo transitori. L'unica differenza saliente rispetto al patto di stabilità e crescita è che il *Fiscal Compact* prevede come disavanzo massimo ammesso lo 0,5 % del Pil, invece dell'1%; è tuttavia concesso un disavanzo strutturale sino al 1% del Pil quando il rapporto tra il debito pubblico e il prodotto interno lordo è significativamente inferiore al 60% e i rischi sul piano della sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche sono bassi (art. 3, par. 1, lett. d). Anche l'impegno assunto dagli Stati membri con il *Fiscal Compact* prevede alcuni elementi di flessibilità. In circostanze eccezionali gli Stati possono infatti «deviare temporaneamente dal loro rispettivo obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo» (art. 3, par. 1 lett. c). «Per "circostanze eccezionali" si intendono eventi inconsueti non soggetti al controllo della parte contraente interessata che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione oppure periodi di grave recessione economica ai sensi del patto di stabilità e crescita rivisto, purché la deviazione temporanea della parte contraente interessata non comprometta la sostenibilità del bilancio a medio termine» (art. 3, par. 3, lett. b). Sul versante correttivo, il Trattato conferma l'obbligo per lo Stato membro il cui debito sia superiore al 60% del Pil di ridurlo a un ritmo medio di un ventesimo all'anno (art. 4). Per rinforzare la procedura per disavanzi eccessivi è previsto infine che gli Stati coinvolti predispongono un «programma di partenariato economico e di bilancio che comprenda una descrizione dettagliata delle riforme strutturali da definire e attuare per una correzione effettiva e duratura del suo disavanzo eccessivo» da presentare alla Commissione e al Consiglio nell'ambito dei meccanismi previsti dal Patto di stabilità e crescita (art. 5, par. 1). «Spetterà al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea monitorare l'attuazione del programma di partenariato economico e di bilancio e dei piani di bilancio annuali ad esso conformi» (art. 5 par. 2). «Nel pieno rispetto dei requisiti procedurali dei trattati su cui si fonda l'Unione europea, le parti contraenti la cui moneta è l'euro si impegnano a sostenere le proposte o le raccomandazioni presentate dalla Commissione europea, ove questa ritenga che uno Stato membro dell'Unione europea la cui moneta è l'euro abbia violato il criterio del disavanzo nel quadro di una procedura per i disavanzi eccessivi» (art. 7, par. 1). In definitiva, il *Fiscal Compact* non sconvolge l'architettura della *governance* finanziaria europea che si basa sulle norme del Tfeue (in larga parte riprodotte di quelle introdotte a Maastricht) e sul Patto di stabilità e crescita riformato, né comporta una attrazione di competenze statuali in favore delle istituzioni europee. Come osserva P. Craig, *op. cit.*, 235, «It is in any event generally acknowledged that the TSCG does not advance matters very much from the obligations contained in the EU Treaty and accompanying legislation. It is true that art.126(1) TFEU is framed in terms of an obligation on Member States to avoid excessive deficits, which is different from an obligation to balance the budget contained in art.3(1)(a) TSCG. The difference is, however, significantly reduced when the Lisbon Treaty provisions are read together with the changes made by the six-pack of EU legislation enacted in 2011. Thus art.3(1)(b) TSCG, which gives substance to the notion of balanced budget, specifies that the "balanced budget" rule is deemed to be respected if the annual structural balance of the general government is at its country-specific medium-term objective, as defined in the revised Stability and Growth Pact, with a lower limit of a structural deficit of 0.5 per cent of the gross domestic product at market prices. There is much commonality between art.3(1)(b) and Regulation 1466/97 as amended in 2011.18 The deficit rule of 0.5 per cent in art.3(1)(b) is not very different from that in revised Regulation 1466/97, where it is 1 per cent. The obligation to balance the budget in art.3(1)(a) TSCG is further qualified by the fact that art.3(1)(b) TSCG is expressed as an obligation on contracting states to ensure rapid convergence towards the medium-term economic objective, in accord with a time-frame proposed by the Commission». Cfr. altresì T.F. Giupponi, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, cit., 53, e, soprattutto, M.P. Chiti, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2013, 21, il quale osserva che spesso si dimentica che «il pareggio di bilancio non è una novità del *Fiscal Compact*, che solo lo rafforza in quanto era già presente nel diritto dell'unione, e così vincola il diritto degli Stati in virtù del principio del primato del diritto europeo su quello nazionale».

⁵⁵ Cfr. R. Perez, *Il Trattato di Bruxelles e il Fiscal Compact*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 472, dove si rileva che «è attraverso queste regole che la riforma potrebbe suggerire una trasformazione intervenuta nella costitu-

Se uno Stato viene meno all'obbligo di modificare il diritto interno, l'art. 8 consente a ciascuno degli altri Stati di adire la Corte di giustizia⁵⁶: innescando una sorta «di controllo incrociato orizzontale tra Stati»⁵⁷ che si giustifica poiché, nell'ambito dell'Unione monetaria, ciascuno di essi ha interesse a che gli altri si dotino di una disciplina interna idonea a mantenere sotto controllo la finanza pubblica⁵⁸. La Corte di Giustizia, da parte sua, «assume il ruolo di garante ultimo della conformità del processo di revisione costituzionale ai vincoli assunti con il

zione fiscale degli Stati, mettendo in luce il passaggio da una nozione prevalentemente politica della decisione di bilancio a una nozione legale». Osserva che l'obiettivo del *Fiscal Compact* è di spingere «la politica di bilancio verso un orientamento di medio periodo, nell'interesse anche delle generazioni future», A. Bini Smaghi, *Morire di austerità. Democrazie europee con le spalle al muro*, Bologna, 2013, 186. Inoltre, gli Stati si impegnano a istituire un meccanismo di correzione «sulla base di principi comuni proposti dalla Commissione europea, riguardanti in particolare la natura, la portata e il quadro temporale dell'azione correttiva da intraprendere, anche in presenza di circostanze eccezionali, e il ruolo e l'indipendenza delle istituzioni responsabili sul piano nazionale per il controllo dell'osservanza delle regole enunciate al paragrafo 1. Tale meccanismo di correzione deve rispettare appieno le prerogative dei parlamenti nazionali» (art. 3, par. 2). Il meccanismo di correzione è attivato automaticamente «qualora si constatino deviazioni significative dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo» e «include l'obbligo della parte contraente interessata di attuare misure per correggere le deviazioni in un periodo di tempo definito» (art. 3, par 1, lett. e)).

⁵⁶ In particolare, è previsto che la Commissione presenta tempestivamente allo Stato sospettato di inadempimento una relazione sulle disposizioni adottate in attuazione dell'art. 3, par. 2. Se la Commissione conclude la propria relazione nel senso che lo Stato non ha rispettato tale previsione, «una o più parti contraenti adiranno la Corte di giustizia dell'Unione europea. Una parte contraente può adire la Corte di giustizia anche qualora ritenga, indipendentemente dalla relazione della Commissione, che un'altra parte contraente non abbia rispettato l'articolo 3, paragrafo 2». Il diritto di azione davanti alla Corte di giustizia viene dunque negato alla Commissione e riconosciuto agli Stati contraenti. Stando alla formulazione letterale della disposizione, lo schema è diverso a seconda che lo Stato agisca davanti alla Corte di giustizia a seguito della relazione della Commissione che dichiara l'inadempimento ovvero «indipendentemente dalla relazione della Commissione». Nel primo caso, infatti, il Trattato prevede che le «parti contraenti adiranno la Corte di giustizia»: sembrerebbe cioè stabilire un obbligo di agire da parte degli Stati contraenti, quasi si trattassero di sostituti processuali della Commissione. Nel secondo caso, invece, il Trattato prevede che lo Stato «può adire la Corte di Giustizia»: questa volta, cioè, sembrerebbe trattarsi di una mera facoltà, e non di un obbligo, per lo Stato. La norma non individua esplicitamente il contenuto della sentenza della Corte di giustizia, della quale si dice soltanto essere «vincolante per le parti del procedimento, le quali prendono i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza comporta entro il termine stabilito dalla Corte di giustizia» (art. 8, par. 1). Dal momento che la materia del contendere riguarda la violazione da parte dello Stato dell'art. 3. Par. 2 del *Fiscal Compact*, è facile ritenere che la sentenza abbia un contenuto misto di accertamento e condanna dello Stato all'adozione dei provvedimenti necessari per «internazionalizzare» i vincoli finanziari previsti dall'art. 3 par. 1 e introdurre il meccanismo di correzione già esaminato. Per l'esecuzione della sentenza si riproduce lo schema già visto per l'avvio della fase di cognizione davanti alla Corte di Giustizia. Sono sempre gli Stati contraenti, infatti, ove ritengano che lo Stato convenuto non abbia preso i provvedimenti richiesti dalla Corte di giustizia, a adire nuovamente la Corte «e chiedere l'imposizione di sanzioni finanziarie secondo i criteri stabiliti dalla Commissione europea nel quadro dell'articolo 260 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La Corte di giustizia, qualora constati che la parte contraente interessata non si è conformata alla sua sentenza, può comminarle il pagamento di una somma forfettaria o di una penalità adeguata alle circostanze e non superiore allo 0,1% del suo prodotto interno lordo» (art. 8, par. 2).

⁵⁷ M. Clarich, *I controlli sulle amministrazioni locali e il sistema sanzionatorio*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2014, 378 ss.

⁵⁸ Come osserva G. Napolitano, *La crisi del debito sovrano*, cit., 468, gli «Stati membri diventano così attori del processo costituente nazionale, che viene sottratto al monopolio del popolo sovrano». Sul fenomeno degli Stati che agiscono oltre i loro confini v. G. Della Cananea, *Al di là dei confini statuali. Principi generali del diritto pubblico globale*, Bologna, 2009, 16 ss.

Fiscal Compact», secondo una «tendenza che fa dei giudici non più solo i custodi dei diritti soggettivi ma anche e soprattutto i custodi dell'equilibrio costituzionale degli ordinamenti»⁵⁹.

3.2. *L'incidenza del Fiscal Compact sulle politiche di bilancio degli Stati membri*

La valutazione dell'impatto del *Fiscal Compact* sulle politiche di bilancio nazionali non è agevole. Ragionando sul terreno delle fonti del diritto, si sarebbe portati a sminuirla, poiché i vincoli che il Trattato richiede di introdurre nella legislazione nazionale sono sostanzialmente analoghi a quelli già previsti da atti del diritto dell'Unione europea che operano per forza propria all'interno dei diritti nazionali⁶⁰; né il fatto che gli Stati siano chiamati a recepire quei vincoli in disposizioni preferibilmente costituzionali aggiunge granché, atteso che in base a consolidati principi (in Italia desunti dagli artt. 11 e 117 Cost.), le norme europee occupano una posizione di primato rispetto a quelle nazionali, incontrando il solo limite dei principi fondamentali e inderogabili della Costituzione (c.d. contro-limiti)⁶¹.

Se però si guarda alla concreta incidenza sulle politiche di bilancio le conclusioni devono essere diverse. Il diritto europeo non prevede conseguenze giuri-

⁵⁹ A. Manzella, *Il governo democratico della crisi*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio*, cit., 134. Il modello descritto è invero simile a quello previsto dall'art. 259 Tfeue, che consente a ciascuno degli Stati membri di adire la Corte di giustizia dell'Unione europea quando reputi che un altro Stato membro abbia mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù dei trattati. Qui vi è però la particolarità che gli Stati non denunciano la violazione del diritto europeo, ma di un Trattato internazionale, ed è quindi più difficile trovare la legittimazione dell'intervento della Commissione e, soprattutto, della giurisdizione della Corte di Giustizia. Per superare questa difficoltà si può argomentare dalla configurazione della finanza come questione d'interesse comune, per desumerne che quello che gli Stati nazionali fanno valere davanti alla Corte di Giustizia non è un interesse nazionale ma un interesse finanziario europeo (R. Perez, *Il Trattato di Bruxelles e il Fiscal Compact*, cit., 473). Tali considerazioni, limitate alla materia finanziaria, non superano tuttavia il problema istituzionale di ordine generale che fa dubitare della legittimazione dell'intervento della Corte di Giustizia in caso di inadempimento del *Fiscal Compact*. Non sembra, infatti, che, in mancanza di un accordo per modificare il Trattato istitutivo, alcuni Stati membri possano in sostituzione stipulare un Trattato internazionale facendo uso delle istituzioni europee per conferire alle norme pattizie garanzie analoghe a quelle previste per i Trattati istitutivi e conseguire i propri obiettivi come fossero obiettivi dell'Unione (In questo senso paiono convincenti le considerazioni di P. Craig, *op. cit.*, 239 s.). Se, dunque, la legittimità del trattato sul *Fiscal Compact* non pare poter essere messa in discussione sotto il profilo delle competenze esercitate, discorso diverso vale in relazione al coinvolgimento delle istituzioni europee (soprattutto Commissione e Corte di Giustizia) nell'attuazione del patto di bilancio e di controllo sulla sua osservanza da parte degli Stati membri.

⁶⁰ G.L. Tosato, *La riforma costituzionale*, cit., 18 s., il quale osserva che la normativa europea di bilancio è contenuta in fonti di diritto dell'Unione (Trattati, regolamenti, direttive) e in un accordo internazionale (*Fiscal Compact*). Si tratta di norme che operano per forza propria nell'ordinamento italiano in quanto i Trattati, le direttive e l'accordo internazionale sono stati recepiti infatti con apposite leggi di esecuzione, mentre i regolamenti sono, per loro natura, atti direttamente applicabili.

⁶¹ G.L. Tosato, *La riforma costituzionale*, cit., 19-21.

diche sugli atti e sulle omissioni degli Stati per la violazione delle regole sul bilancio. Le procedure di accertamento e sanzione delle eventuali infrazioni degli Stati membri alla disciplina di bilancio affidate alla Commissione e al Consiglio, oltre a scontare le difficoltà connesse al funzionamento di un organo intergovernativo come il Consiglio stesso, non prevedono il potere delle istituzioni di imporre modifiche alla legislazione nazionale, ma solo l'applicazione di sanzioni pecuniarie di dubbia efficacia⁶². Sul versante giurisdizionale, la Corte di giustizia ha sì competenza a pronunciarsi sull'interpretazione e sulla validità della disciplina europea in materia finanziaria, ma non può, per espressa previsione dell'art. 126, par. 10, TFUE, accertare e sanzionare le infrazioni commesse in materia dagli Stati membri, se non quelle relative all'obbligo di immettere le regole di bilancio nel diritto interno preferibilmente a livello costituzionale (art. 8 *Fiscal Compact*)⁶³. In quest'ultima ipotesi, peraltro, la inottemperanza alla pronuncia della Corte «comporta soltanto il rischio di una sanzione pecuniaria, non superiore allo 0,1 del PIL dello Stato condannato, ma non determina la diretta illegittimità degli atti o delle omissioni a questo imputabili»⁶⁴.

L'inserimento in Costituzione dei vincoli finanziari europei fornisce alle Corti costituzionali un parametro per sindacare le leggi sotto il profilo della congruenza con gli obiettivi di finanza pubblica, colmando la carenza di giurisdizione della Corte di giustizia⁶⁵. Se si pone mente a ciò, l'impatto sulle politiche di bilancio dell'impegno assunto dagli Stati col *Fiscal Compact* è considerevole, perché la violazione delle regole sul bilancio adesso può dar luogo all'invalidità degli atti che ne sono causa⁶⁶.

Le conseguenze della riforma costituzionale sul piano sistematico non si arrestano peraltro al controllo delle leggi, ma si producono a cascata sulla formulazione delle politiche pubbliche. La giustiziabilità dei vincoli finanziari infatti stimola e indirizza la legislazione nella direzione della riduzione della spesa, con sviluppi che trascendono la materia finanziaria in senso stretto e interessano

⁶² G.L. Tosato, *La riforma costituzionale*, cit., 22

⁶³ Ivi, 22 s.

⁶⁴ M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., 30.

⁶⁵ Cfr. W. Giulietti, *op. cit.*, 297.

⁶⁶ M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit., 30. In termini analoghi A. Brancasi, *Bilancio*, cit., 179, il quale osserva che la giurisdizione della Corte costituzionale, conseguenza della modifica della Carta, è una «soluzione che potrebbe essere vista come succedanea alla modifica del Trattato ed all'estensione della giurisdizione della Corte di giustizia all'osservanza del divieto di disavanzi eccessivi e del Patto di stabilità». Per l'opinione che la riforma costituzionale supplisce alle carenze della *governance* dell'Unione nell'attuazione dei vincoli finanziari G.L. Tosato, *op. cit.*, 23; G. Bognetti, *Il pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, in *rivistaaic.it*, 2011, 1 ss. Del resto, che l'Unione europea si avvale degli apparati nazionali per l'attuazione delle proprie norme non è una novità, né un tratto caratteristico della materia finanziaria: v. L. Saltari, *Amministrazione nazionali in funzione comunitaria*, Milano, 2007.

la rimodulazione dell'organizzazione amministrativa e, potenzialmente, alterano l'equilibrio dei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione⁶⁷.

La riduzione della spesa pubblica non può non passare, se non altro in termini tendenziali, per una riduzione della sfera pubblica, cioè per la dismissione da parte degli apparati di alcuni compiti storicamente assunti e il loro trasferimento alla società, con la conseguente semplificazione dell'apparato amministrativo preposto; il che, peraltro, è in linea con l'indicazione generale del diritto europeo, che vede nel mercato, sia pur regolato ed eventualmente corretto, il dispositivo primario per la soddisfazione degli interessi degli individui e dei bisogni collettivi.

Tanto premesso, la ricerca della sostenibilità finanziaria delle politiche pubbliche certamente non comporta, o quantomeno non impone, un disimpegno dello Stato dalla tutela e garanzia dei diritti fondamentali. Invero, essa soprattutto richiama il decisore politico alla responsabilità nella selezione degli interessi da soddisfare attraverso l'azione pubblica, selezione che, dovendo fare i conti con la scarsità delle risorse a disposizione, deve privilegiare le azioni tese al perseguimento degli interessi di rango costituzionale, in particolar modo i diritti fondamentali⁶⁸.

In conclusione, la posizione di primato che il diritto europeo occupa nella gerarchia delle fonti non avrebbe potuto determinare un coinvolgimento delle istituzioni nazionali nel perseguimento degli obiettivi finanziari di matrice europea comparabile a quello prodotto dalla internalizzazione dei vincoli.

3.3. *Le conseguenti modifiche della Costituzione italiana con la legge costituzionale n. 1/2012*

Come noto, l'Italia ha fatto seguito all'impegno assunto col *Fiscal Compact* con la legge costituzionale n. 1/2012, intitolata «Introduzione del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale», che ha modificato gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione. Considerati gli aspetti tecnici della materia, non facilmente traducibili nel linguaggio costituzionale, si è preferito rinviare per la definizione

⁶⁷ G. Napolitano, *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, 2014, 10 s., osserva come sia «di tutta evidenza che questi vincoli finanziari sono destinati a pesare in misura significativa sul perimetro dell'azione pubblica, sui compiti degli apparati burocratici e sulla loro capacità di assolverli adeguatamente».

⁶⁸ W. Giulietti, *Funzione politica del bilancio*, cit., 300, a proposito della sentenza Corte costituzionale 16 dicembre 2016, n. 275, dove l'affermazione che «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione». Osserva puntualmente l'A., che «l'importante assunto, lungi dal voler significare una utopica affrancazione dal condizionamento finanziario per il riconoscimento dei diritti – quand'anche fondamentali –, risulta essere per contro una affermazione perentoria della responsabilità del decisore politico nella selezione degli interessi da soddisfare attraverso l'azione pubblica, che deve fare i conti con la sufficienza delle risorse, senza la distorsione o l'illusione dell'abuso del ricorso all'indebitamento».

ne più concreta delle nuove regole alla legislazione di attuazione (legge «rinforzata» 24 dicembre 2012, n. 243, prevista dall'art. 81 Cost., da cui pure si ricavano indicazioni importanti sul nuovo assetto costituzionale della finanza italiana)⁶⁹.

L'art. 81 Cost. prevede adesso che «lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico». L'indebitamento è consentito «solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico», nonché «al verificarsi di eventi eccezionali»; in questa seconda ipotesi è necessaria la «previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti». Il nuovo testo costituzionale conferma l'obbligo di copertura, ma lo riferisce a «ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte», e quindi comprende anche la legge di bilancio. La determinazione del «contenuto della legge di bilancio», delle «norme fondamentali» e dei «criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni» sono rimessi ad una legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nella cornice dei principi definiti con legge costituzionale.

La modifica dell'art. 97 della Costituzione consiste nella introduzione di un primo comma, per il quale «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico». L'obbligo è ribadito all'art. 119, comma 1 Cost. per quanto riguarda gli enti locali che, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, devono concorrere ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. Infine, nel tentativo di rafforzare il ruolo dello Stato come garante ultimo dell'equilibrio della finanza pubblica, è stato modificato l'art. 117 Cost. riportando nell'ambito delle materie attribuite alla competenza legislativa esclusiva dello Stato l'armonizzazione dei bilanci pubblici⁷⁰.

La riforma della Costituzione non introduce un divieto assoluto di indebitamento. La stessa espressione «pareggio bilancio», che peraltro figura soltanto nel titolo della l. cost. n. 1/2012 poiché il testo costituzionale parla di «equilibrio di bilancio», presenta una certa ambiguità, poiché può designare anche un mero pareggio contabile, realizzato con l'iscrizione tra le entrate di risorse da reperire tramite la contrazione di debito pubblico⁷¹. Tuttavia, se le regole contenute nel testo

⁶⁹ L. Caso, *Il nuovo articolo 81 della Costituzione e la legge rinforzata*, in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio*, cit., 474.

⁷⁰ Su questo aspetto si rinvia alle considerazioni di W. Giulietti in W. Giulietti, M. Trimarchi, *Nozione di amministrazione pubblica e coordinamento statale nella prospettiva dell'interesse finanziario*, in *Dir. e Proc. Amm.*, 2016, 947 ss. e alla bibliografia *ivi* citata.

⁷¹ A. Brancasi, *Il pareggio di bilancio in costituzione*, cit., 2; A. Brancasi, *Bilancio*, cit., 178, il quale nondimeno riconosce che la riforma è evocativa dell'opzione a favore di una certa politica di finanza pubblica in luogo di altre, in particolare di una politica di riduzione della spesa pubblica e/o di aumento del prelievo fiscale.

originario della Costituzione erano indifferenti al tipo di politiche finanziarie e si limitavano a conformare i processi decisionali (o quantomeno si prestavano ad essere interpretate in questo senso), il nuovo testo, conformemente all'approccio europeo, limita nei contenuti la discrezionalità delle forze di maggioranza e le richiama a un principio di responsabilità nella gestione e allocazione di risorse scarse⁷².

4. *Vincoli di bilancio e dintorni: la solidarietà tra gli Stati e l'unione bancaria*

4.1. *I meccanismi di assistenza agli Stati in crisi*

Fino alla crisi finanziaria del 2007-2011 le regole europee non contemplavano strumenti per reagire all'eventuale crisi dei debiti sovrani: per un verso, la *no bail out clause* escludeva che l'Unione intervenisse in aiuto degli Stati⁷³ e, per altro verso, la moneta unica non consentiva agli Stati di ricorrere all'arma dell'inflazione⁷⁴. Sospinta dal timore che l'eventuale *default* di alcuni Stati potesse mettere in pericolo l'intera eurozona, l'Unione ha ritenuto di accompagnare l'irrigidimento delle *fiscal rules* con vari programmi e azioni di contrasto all'insostenibilità del debito pubblico⁷⁵.

⁷² Cfr. A. Brancasi, *Le decisioni di finanza pubblica*, cit., 4 ss., dove si osserva che i vincoli introdotti «pur limitandola, non privano gli Stati della loro politica di bilancio: la limitano perché l'entità del disavanzo, oltre ad essere condizionata dalla circostanza che il suo costo è stabilito dal mercato, è una grandezza non più nella libera disponibilità degli Stati; pur tuttavia, gli Stati membri hanno quantomeno la possibilità di esercitare una loro politica di bilancio finanziandola con il prelievo fiscale».

⁷³ La *no bail out clause* è contenuta all'art. 125 Tfeue (ex art. 103 Tce), a tenore del quale «L'Unione non risponde né si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali, dagli enti regionali, locali, o altri enti pubblici, da altri organismi di diritto pubblico o da imprese pubbliche di qualsiasi Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto economico specifico. Gli Stati membri non sono responsabili né subentrano agli impegni dell'amministrazione statale, degli enti regionali, locali o degli altri enti pubblici, di altri organismi di diritto pubblico o di imprese pubbliche di un altro Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto specifico». Secondo l'interpretazione più rigorosa, comunque discussa in dottrina, questa clausola vieterebbe ogni misura di salvataggio di uno Stato membro in crisi; non solo la diretta assunzione di debiti sovrani da parte dell'Unione o di altri Stati membri, ma anche qualsiasi sostegno finanziario sotto forma di prestiti, garanzie, linee di credito, acquisto di titoli pubblici o accettazione degli stessi in garanzia.

⁷⁴ G. Pitruzzella, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, cit., 12.

⁷⁵ G. Napolitano, *Il Meccanismo europeo di stabilità*, cit., 461; come osserva L. Bini Smaghi, *Morire di austerità*, cit., 65, «le regole di finanza pubblica stabilite nel Patto di stabilità erano considerate sufficienti per evitare bilanci pubblici eccessivi. Per questo non erano stati previsti aiuti per i paesi in difficoltà, eccetto che nei casi di calamità naturali». Ma – rileva l'A. – «la realtà si è rivelata molto diversa dalle aspettative» dimostrando che «la finanza pubblica può entrare in crisi non solo a causa di scelte politiche sbagliate, bensì in conseguenza di un forte calo impreveduto dell'attività economica, che trasforma il debito privato in debito pubblico». È questo il caso della Spagna e dell'Irlanda le quali, fino allo scoppio della crisi, avevano registrato disavanzi di bilancio contenuti; le finanze pubbliche di questi Stati sono uscite dalla norma solo dopo lo scoppio della bolla immobiliare, con effetti devastanti sul sistema bancario e sull'economia reale. L'altro aspetto che era sta-

A parte il piano eccezionale per il soccorso della Grecia⁷⁶, sono stati dapprima istituiti, sulla base dell'art. 122, par. 2 TFUE⁷⁷, il «Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria» (MESF)⁷⁸ e il Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF)⁷⁹.

In seguito, è stato aggiunto all'art. 136 TFUE, il quale prevede che «gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità da attivare ove indispensabile per salvaguardare la zona euro nel suo insieme. La concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità»⁸⁰. Tale disposizione introduce nel Trattato una deroga al principio generale anti-salvataggi⁸¹, ma la «rigorosa condizionalità» cui è assoggettato l'aiuto indica che l'assistenza può esser data solo in cambio ad ulteriori cessioni di sovranità nelle politiche di bilancio da parte degli Stati nazionali.

Dopo la riforma del TFUE è stato istituito, con un trattato internazionale concluso a Bruxelles il 2 febbraio 2012, il Meccanismo Europeo di Stabilità

to ignorato in sede europea sino allo scoppio della crisi era la possibilità che un paese con una situazione critica di finanza pubblica perdesse l'accesso ai mercati, con la conseguenza che, non riuscendo più a indebitarsi, non ha più le risorse per pagare la spesa pubblica strutturale (pensioni, stipendi, sanità) e la crisi finanziaria diventa crisi economica e sociale.

⁷⁶ Approvato il 2 maggio 2010 dal Consiglio dei ministri delle finanze degli Stati dell'eurozona, il piano prevedeva un prestito alla Grecia di 110 miliardi di euro in tre anni, di cui 30 erogati dal Fondo monetario internazionale e 80 a carico degli Stati, a fronte di un programma di austerità e consolidamento del bilancio pubblico nazionale.

⁷⁷ La disposizione consente di concedere transitoriamente assistenza finanziaria in caso di circostanze eccezionali e al di fuori del controllo dello Stato. Era dubbia, tuttavia, la compatibilità del regolamento istitutivo del Mesf con il divieto posto dall'art. 125 Tfu, secondo cui l'Unione non risponde e non si fa carico degli impegni assunti dagli Stati. In secondo luogo, era dubbio che l'aiuto agli Stati con esposizione debitoria eccessiva potesse trovare fondamento nell'art. 122, par. 2 Tfu, che consente di intervenire solo laddove l'emergenza da risolvere non sia imputabile agli Stati stessi. Cfr. M.P. Chiti, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2013, 6-8; G.M. Roberti, *op. cit.*, 207-214; G. Napolitano, *Il Meccanismo europeo di stabilità*, cit., 462, cui si rinvia per l'individuazione dei limiti dei meccanismi di soccorso basati sull'art. 122 Tfu. Per una sintesi del dibattito sulla creazione di un fondo monetario europeo per aiutare i paesi in crisi v. L. Bini Smaghi, *Morire di austerità*, cit., 68 ss.

⁷⁸ Regolamento n. 407/2010 del Consiglio dell'11 maggio 2010. L'aiuto del Mesf poteva consistere in un prestito su richiesta o nell'apertura di una linea di credito in favore dello Stato interessato e doveva essere giustificato da «un serio deterioramento dell'ambiente economico e finanziario internazionale».

⁷⁹ Istituito nelle forme di una società a responsabilità limitata di diritto lussemburghese di durata triennale, il Fesf era un «veicolo speciale» che emette obbligazioni per garantire agli Stati membri in proporzione al loro contributo al capitale della Bce. Per approfondimenti v. G. Napolitano, *La crisi del debito sovrano*, cit., 393 s.

⁸⁰ Decisione 2011/199/UE del Consiglio europeo del 25 marzo 2011. Per la tesi che il paragrafo 3 dell'art. 136 del Tfu costituisce una deroga al generale divieto di *bail out* v. G. Napolitano, *Il Meccanismo europeo di stabilità*, cit., 463; E. Mostacci, *op. cit.*, 24 s. Per l'idea che l'istituzione del Mesf e, poi, del Mes non si ponga in contrasto alla *no bail out clause* v. M.P. Chiti, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2013, 15, sulla base di quanto deciso dalla Corte costituzionale tedesca nel caso *Pringle*. In questi termini cfr. altresì L. Bini Smaghi, *Morire di austerità*, cit., 75, dove si osserva che «il Fondo salva Stati è compatibile con il Trattato [...] perché il Trattato vieta di ripianare i debiti di altri paesi ma non di concedere prestiti. Il prestito non è un trasferimento di risorse, se viene rimborsato».

⁸¹ Cfr. G. Napolitano, *La crisi del debito sovrano*, cit., 397.

(MES)⁸², un meccanismo di aiuto a carattere permanente che si attiva su richiesta ed è subordinato a precise condizioni di politica economica definite in un *memorandum* di intesa negoziato con la Commissione, di concerto con la BCE e, ove possibile, con il Fondo monetario internazionale⁸³.

Particolarmente significativo è che la concessione dell'assistenza finanziaria sia sottoposta alla duplice condizione della ratifica del *Fiscal Compact* e della introduzione nella legislazione nazionale dei vincoli finanziari contenuti nello stesso *Fiscal Compact* (v. preambolo del *Fiscal Compact*)⁸⁴. Inoltre, le somme ricavate dalle sanzioni irrogate dalla Corte di giustizia per inadempimento dello Stato all'obbligo di trasferire nella propria legislazione i vincoli del *Fiscal Compact* sono versate al meccanismo europeo di stabilità (art. 8, par. 2 del *Fiscal Compact*).

Malgrado la Corte di giustizia abbia affermato che i condizionamenti della politica economica degli Stati membri siano solo «conseguenze indirette» dell'attivazione del MES⁸⁵, è chiaro che esso comporta vincoli a carico delle politiche di bilancio degli Stati più intensi rispetto al divieto di disavanzi eccessivi previ-

⁸² Dal punto di vista della natura giuridica, il Mes è un organismo di carattere intergovernativo con un capitale sottoscritto dagli Stati di 700 miliardi. Dispone di una capacità di prestito fino a 500 miliardi di euro. L'assistenza finanziaria può essere erogata tramite diverse modalità: apertura di una linea di credito per il Paese beneficiario (art. 14), ricapitalizzazione ove occorra gli istituti finanziari (art. 15), erogazione di prestiti (art. 16), acquisto dei titoli di Stato degli Stati membri sul mercato primario (art. 17). La scelta di istituire un organismo di carattere intergovernativo tramite un Trattato internazionale, quindi al di fuori del sistema dell'Unione sebbene ad esso collegato sotto diversi aspetti, è apparsa discutibile perché la modifica dell'art. 136 Tfeue intendeva proprio consentire l'istituzionalizzazione di strumenti di assistenza all'interno del sistema (M.P. Chiti, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2013, 11 s.); essa inoltre, dato il coinvolgimento delle istituzioni dell'Unione, dà luogo a problemi di inquadramento analoghi a quelli esaminati per il *Fiscal Compact*. La strada seguita per l'istituzione del Mes è comunque stata ritenuta legittima nel celebre caso Pringle dalla Corte di giustizia. Anzi, come si vedrà meglio tra poco, l'estraneità del Mes rispetto alle istituzioni dell'Unione ha costituito addirittura il principale argomento impiegato dalla Corte per rigettare le censure del ricorrente che ne sosteneva l'incompatibilità con il diritto dell'Unione (CGUE, Pringle c. Government of Ireland, 27 novembre 2012, C-370/12, su cui E. Chiti, *Il Meccanismo europeo di stabilità al vaglio della Corte di giustizia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 148 ss.).

⁸³ Sulla struttura del Mes, le sue funzioni e i suoi limiti sul piano soprattutto della *governance* e dell'*accountability* v. G. Napolitano, *Il Meccanismo europeo di stabilità*, cit., 464-468; C. Golino, *op. cit.*, 45-53.

⁸⁴ R. Perez, *Cessioni di sovranità e poteri di bilancio*, cit., 364.

⁸⁵ CGUE, Pringle c. Government of Ireland, 27 novembre 2012, C-370/12. Alla Corte di Giustizia era stato chiesto di verificare la legittimità del Mes in relazione al nuovo art. 136.3 Tfeue. Il sospetto avanzato dal rimettente era che questa disposizione, e dunque anche il Mes approvato in base alla stessa, esorbitasse dalle competenze dell'Unione relative alla politica monetaria e al coordinamento delle politiche economiche degli Stati. La Corte ha superato il quesito rilevando che il Mes non corrisponde al modello del meccanismo di assistenza previsto dall'art. 136.3 Tfeue, in quanto «tanto il carattere permanente del meccanismo previsto, quanto il fatto che le sue attività mirano a salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso non consentirebbero che una simile azione dell'Unione sia condotta sul fondamento di detta disposizione del Trattato FUE». Il fondamento del Mes, prosegue la Corte, è da ravvisare piuttosto negli articoli 4.1 e 5.2 del TUE, che, prevedendo il principio di leale collaborazione, consentono agli Stati membri dell'eurozona di stringere al di fuori del sistema dell'Unione accordi internazionali vertenti su materie disciplinate dal diritto UE e, dunque, anche di concludere un accordo relativo all'istituzione del meccanismo di stabilità. La Corte di giustizia, in altre parole, ha salvato il Mes sostenendo che si tratta di un accordo internazionale tra gli Stati membri posto al di

sto dal Trattato⁸⁶. In questo senso, il Mes opera come uno strumento di *enforcement* dei vincoli di bilancio introdotti dal Psc riformato e dal *Fiscal Compact*, se non altro perché gli Stati hanno tutto l'interesse a non trovarsi nelle condizioni di dover chiedere l'aiuto.

Conclusivamente, l'istituzione del Mes quale organismo permanente indubbiamente trasforma l'Unione «da comunità di (soli) benefici a comunità (anche) di rischi»⁸⁷. Ma tale condivisione dei rischi ha come sua condizione l'armonizzazione delle Carte costituzionali nazionali richiesta dal *Fiscal Compact* e, come contropartita, il diritto di ciascuno Stato di sorvegliare gli altri nel recepimento dei vincoli finanziari a livello costituzionale. Sono i vincoli finanziari, dunque, il vero motore di questo processo costituente⁸⁸.

4.2. *Gli strumenti non convenzionali della BCE*

Come noto, un ruolo fondamentale nel contrasto alla crisi dei debiti sovrani l'ha rivestito, e lo riveste tuttora, la Banca centrale europea, la quale a partire dal 2012 ha dapprima annunciato col programma OMT⁸⁹, e poi effettivamente rea-

fuori della Unione economica e monetaria, compatibile con il diritto dell'Unione in quanto gli obblighi da esso scaturiti non si pongono in contrasto con esso.

⁸⁶ F. Munari, *Da Pringle a Gauweiler: i tormentati anni dell'Unione monetaria e i loro effetti sull'ordinamento giuridico europeo*, in *Dir. un. eur.*, 2015, 734 ss., 737 s., il quale osserva che le norme sul coordinamento delle politiche economiche trovano applicazione «fino a quando la situazione è fisiologica. Quando uno Stato membro si trova invece a dover accedere a forme di assistenza finanziaria, si esce dall'UEM e si entra nel mondo Mes, attivando meccanismi di condizionalità che di fatto commissariano quello Stato membro, limitandone fortemente la sovranità».

⁸⁷ M.P. Chiti, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governance europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2013, 3; G. Napolitano, *Il meccanismo europeo di stabilità*, cit., 468, il quale osserva che «In termini economici, infatti, le carte costituzionali costituiscono contratti di assicurazione con cui i membri della comunità, in nome del vincolo reciproco che li lega, accettano di fare fronte comune ai futuri rischi». Di una «partial and contradictory transformation of the EMU from a “community of mutual benefits” to a “community of mutual benefits and risk-sharing» parlano E. Chiti, P.G. Teixeira, *op. cit.*, 697.

⁸⁸ Secondo A. Morrone, *op. cit.*, 2, «al di là del valore giuridico, politico simbolico, il patto di bilancio rappresenta il seme di una nuova sfida che riguarda l'Europa e gli Stati membri [...] Partire dal principio del pareggio di bilancio, nel contesto europeo, può rappresentare un'occasione ri-fondativa, per accelerare l'unificazione monetaria verso quella economica e, sullo sfondo, verso quella politica».

⁸⁹ Bce, Technical features of the Outright Monetary Transactions, Press Release, 6 settembre 2012, consultabile su www.ecb.eu. Il programma Omt consisteva nella promessa di acquistare sul mercato secondario un numero potenzialmente illimitato di titoli di Stato dei paesi dell'Eurozona in difficoltà finanziaria, a condizione che questi accettino di sottoporsi ad un programma di risanamento stipulato con il Meccanismo Europeo di Stabilità (Mes). Il programma non è mai divenuto operativo, ma la semplice promessa della Banca centrale di acquistare i titoli degli Stati in crisi ha tranquillizzato gli investitori circa la loro solvibilità e ha consentito agli Stati di collocare i propri titoli sul mercato con tassi di interesse ragionevolmente bassi. La crisi finanziaria dei paesi periferici, infatti, era dovuta in massima parte all'assenza nella Zona euro di una banca centrale che esercitasse la funzione di prestatore di ultima istanza, all'occorrenza stampando ulteriore moneta. Tale circostanza aveva indotto gli investitori a considerare il rischio che gli Stati sovra indebitati non potessero più pagare i titoli

lizzato col Quantitative easing (QE)⁹⁰, l'acquisto sul mercato secondario di una quantità consistente di titoli di Stato dei paesi in difficoltà, garantendone la solvibilità davanti agli investitori e quindi consentendo agli Stati medesimi di collocare i propri titoli sul mercato con tassi di interesse ragionevolmente bassi.

In un primo tempo anche queste misure erano pensate nella logica dell'*enforcement* dei vincoli di bilancio – la promessa di acquistare sul mercato secondario un numero potenzialmente illimitato di titoli di Stato dei paesi dell'Eurozona in difficoltà finanziaria tramite il programma OMT prevedeva la condizione che gli Stati accettassero di sottoporsi ad un programma di risanamento stipulato con il MES – ma in seguito è prevalsa una logica puramente solidaristica, nel senso che l'acquisto dei titoli è proseguito in misura massiccia ed è stato liberato dalla rigorosa condizionalità degli inizi. La logica sottostante all'intervento della Banca centrale si discosta dunque dal modello generale dell'assistenza, il quale prevede la solidarietà in cambio di una rigorosa condizionalità, costituita dall'osservanza dei vincoli di bilancio, e quindi di una ulteriore cessione di sovranità fiscale da parte degli Stati beneficiari.

È discusso se il modello di solidarietà sotteso agli interventi della BCE sia compatibile con le competenze dell'Unione definite dal diritto primario. In particolare, è dubbio se i programmi di acquisti siano ammissibili alla luce del divieto di finanziamento monetario ex art. 123 e, soprattutto, se gli acquisti siano effettivamente atti di politica monetaria, come tali di competenza dell'Unione⁹¹, e non invece misure di politica economica, competenza degli Stati. Ben consapevole di queste difficoltà, la BCE si è data carico di argomentare la riconducibilità degli

scaduti, il che determinava la difficoltà degli Stati medesimi a collocare i propri titoli sul mercato se non a tassi di interesse elevatissimi.

⁹⁰ *Public sector purchase programme* o PSPP, decisione UE 2015/774 della Banca Centrale Europea del 4 marzo 2015. Il Qe che prevede un programma di acquisto massiccio di attività finanziarie, inclusi titoli di Stato nel mercato secondario. Il programma prevede che la Bce acquisti direttamente solo l'8% dei titoli, mentre la quota restante del 92% è acquistata in forma decentrata dalle banche centrali nazionali coordinate dalla Bce. Gli acquisti dei titoli sono effettuati in proporzione alle quote delle banche centrali nazionali nello schema di capitale della Bce e ciascuna banca centrale acquista titoli di emittenti della propria giurisdizione. Di conseguenza sono acquistati in misura superiore i titoli di Stato dei paesi che detengono le quote maggiori del capitale della Bce (in primo luogo, la Germania, che risulta la prima beneficiaria degli acquisti in termini assoluti, seguita da Francia e Italia). A differenza del programma Omt, il Qe è divenuto immediatamente operativo e gli acquisti sono tuttora in corso, a seguito di diverse proroghe da parte della Bce. Inoltre, sempre a differenza del programma Omt, il Qe non è selettivo: riguarda i titoli di tutti gli Stati membri e l'acquisto da parte della Bce con è condizionato a programma di risanamento da parte degli stati.

⁹¹ A norma dell'articolo 119, paragrafo 2, Tfeue, l'azione degli Stati membri e dell'Unione comprende l'istituzione di una moneta unica, l'euro, nonché la definizione e la conduzione di una politica monetaria e di una politica del cambio uniche (sentenza Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punto 48). Per quanto riguarda più specificamente la politica monetaria, risulta dall'articolo 3, paragrafo 1, lettera c), Tfeue che l'Unione ha competenza esclusiva in tale settore per gli Stati membri la cui moneta è l'euro (v., in tal senso, sentenza Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punto 50).

strumenti di acquisto alla propria competenza in materia di politica monetaria⁹². E la Corte di giustizia, adita in sede di rinvio pregiudiziale da parte della Corte costituzionale tedesca, ha sancito in due occasioni la legittimità dei programmi di acquisto (sentenza Gauweiler, relativa al programma OMT⁹³; sentenza Weiss, relativa al QE⁹⁴), atteso che nell'ambito delle politiche monetarie la Bce ai sensi dell'art. 127 TFUE non ha soltanto il compito di perseguire l'obiettivo della stabilità dei prezzi, ma anche quello di sostenere «le politiche economiche generali dell'Unione al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi di quest'ultima, come definiti all'articolo 3 TUE»⁹⁵.

La Corte costituzionale tedesca in una recente sentenza ha ritenuto inapplicabile e comunque non vincolante per la Germania la sentenza Weiss in quanto la

⁹² Per ricondurre i programmi di assistenza alla politica monetaria la Bce afferma che l'obiettivo perseguito è quello di «salvaguardare un'adeguata trasmissione della politica monetaria e la sua unicità». In sostanza, si rileva che un divario così marcato come quello che si era realizzato tra stati virtuosi e non virtuosi, i secondi costretti a pagare ingenti interessi sui propri titoli, le impedisce di realizzare una politica monetaria uniforme. In questo quadro il programma Omt veniva presentato come una politica monetaria che, sebbene non convenzionale, è strumentale al recupero delle politiche ordinarie divenute inefficaci a causa delle crisi finanziarie.

⁹³ Corte di giustizia, Grande sezione, 16 giugno 2015, Gauweiler.

⁹⁴ Corte di giustizia, causa C-493/17; sentenza 11 dicembre 2018, Weiss.

⁹⁵ La Corte di giustizia nelle sentenze Gauweiler e Weiss ha sottolineato che l'autonomia e l'indipendenza della Bce dalla politica, nonché la natura tecnica delle decisioni che assume, comportano che a tale organismo vada riconosciuto un ampio margine di discrezionalità nell'assunzione delle proprie scelte di politica monetaria, rispetto al quale il giudice può soltanto svolgere un sindacato «debole» volto ad accertare la proporzionalità delle misure rispetto agli obiettivi dichiarati. Fatta questa premessa, la Corte di giustizia ha osservato che «il Trattato FUE non contiene alcuna definizione precisa della politica monetaria», ma ne indica l'obiettivo nel mantenimento della stabilità dei prezzi. Pertanto «al fine di stabilire se una misura rientri nella politica monetaria, occorre fare riferimento principalmente agli obiettivi della misura stessa». Nella specie l'obiettivo dichiarato del programma Omt, che è quello di preservare un'adeguata trasmissione della politica monetaria e assicurarne l'unicità, contribuisce alla realizzazione di tale politica e dunque rientra a pieno titolo nelle competenze della Bce. Infatti, rileva la Corte, «l'idoneità del SEBC ad influire sull'evoluzione dei prezzi mediante le sue decisioni di politica monetaria dipende, in larga misura, dalla trasmissione degli impulsi che esso emette sul mercato monetario ai vari settori dell'economia. Di conseguenza, un funzionamento deteriorato del meccanismo di trasmissione della politica monetaria può rendere inoperanti le decisioni del SEBC in una parte della zona euro e mettere così in discussione l'unicità della politica monetaria. Inoltre, poiché un funzionamento deteriorato del meccanismo di trasmissione altera l'efficacia delle misure adottate dal SEBC, la capacità di quest'ultimo di garantire la stabilità dei prezzi ne risulta necessariamente pregiudicata. Pertanto, le misure intese a preservare tale meccanismo di trasmissione possono essere ricondotte all'obiettivo principale definito all'articolo 127, paragrafo 1, TFUE». Infine, la Corte ha ritenuto che le «garanzie» predisposte dalla Banca siano sufficienti ad evitare un illegale aggiramento dell'art. 123 TFUE, in base al quale alla Bce e alle banche centrali degli Stati membri di concedere scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia alle autorità e agli organismi pubblici dell'Unione e degli Stati membri, nonché di acquistare direttamente, presso di essi, titoli del loro debito. Il programma Omt, infatti, prevede l'acquisto sul mercato secondario titoli di breve durata, i meno idonei quindi a modificare il valore di mercato dei titoli, e senza mai annunciare ex ante la quantità dei prodotti da acquistare. In questo modo gli agenti privati non potranno mai avere la certezza del riacquisto da parte della Bce, comprando soltanto quei titoli che riterranno affidabili. Inoltre, il programma Omt non fa venir meno «l'incitamento» degli Stati a condurre una sana politica di bilancio, in quanto l'intervento della Bce è quantitativamente limitato al ripristino dell'efficacia della trasmissione della politica monetaria e in ogni caso la Bce può in ogni tempo rivedere i titoli acquistati. Soprattutto, la circostanza che l'acquisto sia subordinato al rispetto dei programmi imposti dal Mes esclude che il programma Omt possa incitare gli Stati a seguire politiche di bilancio disinvolte.

Corte di giustizia avrebbe agito *ultra vires* violando il principio di proporzionalità nella valutazione del QE⁹⁶. In particolare, la Corte tedesca condivide con la Corte di giustizia che la BCE adottando il QE sia rimasta all'interno delle competenze dell'UE per la politica monetaria, però ritiene che la BCE non abbia adeguatamente giustificato la propria decisione, che pertanto è da considerarsi misura sproporzionata in ragione del suo impatto sulla politica fiscale degli Stati.

Al di là delle eventuali giustificazioni che questa pronuncia possa trovare nel diritto interno⁹⁷, essa sicuramente merita il giudizio severo dei commentatori⁹⁸ poiché mette in discussione il principio della supremazia del diritto europeo⁹⁹, la competenza della Corte di giustizia ex art. 19.1 TUE a pronunciarsi sulla conformità ai Trattati degli atti delle istituzioni europee¹⁰⁰ e altri principi fondanti dell'ordinamento europeo. Anche il governo del principio di proporzionalità da parte del giudice tedesco non va esente da critiche.

Detto questo, e pur seguendo la Corte di giustizia dove rileva che «gli autori dei trattati non hanno inteso operare una separazione assoluta tra politica economica e quella monetaria»¹⁰¹, si deve riconoscere che le competenze della BCE nella politica monetaria hanno un limite logico, rappresentato proprio dal fatto che la

⁹⁶ Sentenza del BundesVerfassungsgericht (BVerfG) del 5 maggio 2020, sui ricorsi riuniti 2 BVerfG 859/15, 5 BVerfG 1651/15, 2 BVerfG 2006/15, BVerfG 980/16.

⁹⁷ Sul punto v. soprattutto M. Clarich, *Corte costituzionale tedesca, Corte di giustizia dell'Unione europea e Banca centrale europea, ovvero oportet ut scandala eveniant*, in *Riv. it. Dir. pubbl. com.*, 2020, 347 ss.

⁹⁸ Tra i molti H. Enderlein, *The german Constitutional Court Ruling of 5.5.2020*, Hertie School of Governance, 10 maggio 2020; F. Bassan, *Il primato del diritto tedesco*, in *DB editoriali*, maggio 2020; L.F. Pace, *Il BVerfG e la sentenza sul Programma PSP*, in *Federalismi.it*, 27 maggio 2020; M.P. Chiti, *La sentenza della Corte costituzionale tedesca sul Qe avvia il processo di «disintegrazione europea?»*, in *Astrid Rassegna*, 15 maggio 2020; B. Caravita, M. Condinanzi, A. Morrone, A.M. Poggi, *Da Karlsruhe una decisione poco meditata in una fase politica che avrebbe meritato maggiore attenzione*, in *Federalismi.it*, 13 maggio 2020. Per maggiori approfondimenti v. i contributi di M.P. Chiti, *La sentenza della Corte costituzionale tedesca sul Qe avvia il processo di «disintegrazione europea» o per una vera fiscalità dell'Unione europea*; L. Bini Smaghi, *La sentenza della Corte costituzionale tedesca contro la Bce è infondata*; D.U. Galetta, J. Ziller, *Karlsruhe über alles? Riflessioni a margine di una pronuncia « assolutamente non comprensibile » e « arbitraria »* (commento a BVerfG 05.05.2020, 2 BvR 859/15, Weiss); M. Clarich, *Corte costituzionale tedesca, Corte di giustizia dell'Unione europea e Banca centrale europea, ovvero oportet ut scandala eveniant*; A. Sandulli, *Il bazoooka giurisdizionale tedesco e la politica monetaria della Banca centrale europea*; M. Macchia, *Gli Stati Herren der Verträge e le contraddizioni con il Sistema europeo delle banche centrali*; A. Magliari, *Il principio di proporzionalità nella EZB Urteil del Tribunale costituzionale tedesco. Una tecnologia giuridica funzionale a un obiettivo politico*, tutti pubblicati sul numero 3-4/2020 della *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*.

⁹⁹ La Corte tedesca infatti si riserva la valutazione sulla violazione da parte delle istituzioni europee delle competenze loro conferite dagli Stati. M.P. Chiti, *La sentenza della Corte costituzionale*, cit., 270.

¹⁰⁰ M.P. Chiti, *La sentenza della Corte costituzionale*, cit., 270.

¹⁰¹ Sentenza Weiss. Nella sentenza Pringle la Corte aveva tracciato una netta demarcazione tra la politica monetaria, rimessa all'Unione, e la politica economica, di competenza statale con il solo coordinamento dell'Unione. Diversamente, la sentenza Gauweiler prende atto della difficoltà di tracciare una linea di demarcazione tra le due competenze, in assenza peraltro di criteri univoci forniti dal trattato. Ne deriva una rilettura in senso estensivo della nozione di politica monetaria, nella quale possono rientrare anche misure che obiettivamente interferiscono con la politica economica. La sentenza Weiss si è posta nel solco della sentenza Gauweiler.

politica economica e fiscale è attualmente trattenuta alle competenze statali. Poiché non è seriamente discutibile che i programmi di acquisto della BCE abbiano effetti soprattutto di ordine fiscale, non è azzardato concludere che essi si pongano obiettivamente agli estremi confini delle competenze dell'Unione.

4.3. *L'Unione bancaria*

L'evoluzione dei rapporti tra il diritto dell'Unione e le politiche di bilancio degli Stati è segnata anche dalla realizzazione della c.d. unione bancaria¹⁰².

Innanzitutto, l'accentramento in capo alla BCE dei compiti di sorveglianza sugli istituti di credito, in sostituzione delle banche centrali nazionali (c.d. primo pilastro dell'unione bancaria)¹⁰³, costituisce di per sé una misura di protezione indiretta dei bilanci nazionali, poiché l'obiettivo che con tale riforma si intende perseguire è una più efficace prevenzione delle crisi bancarie, la quale riduce il rischio di dover ricorrere alle risorse pubbliche per la ricapitalizzazione degli istituti bancari.

Ancora più evidente è la connessione tra la nostra tematica e il secondo pilastro dell'unione bancaria,¹⁰⁴ concernente il meccanismo di risoluzione delle crisi bancarie¹⁰⁵, sol che si pensi che questo meccanismo è ispirato alla regola genera-

¹⁰² Su cui M. Macchia, *Integrazione amministrativa e unione bancaria*, Torino, 2018, *passim*; A. Magliari, *Vigilanza bancaria e integrazione europea. Profili di diritto amministrativo*, Napoli, 2020, *passim*.

¹⁰³ Regolamento (UE) n. 1024/2013 e Regolamento (UE) n. 1022/2013.

¹⁰⁴ Regolamento n. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 luglio 2014.

¹⁰⁵ Per la descrizione del meccanismo v. M. Macchia, *op. cit.*, 35 ss., 132 ss.; M. Clarich, *Sostegno pubblico alle banche e aiuti di Stato*, in *Giur. comm.*, 2017, 710 ss.

Il meccanismo unico di risoluzione, introdotto col secondo pilastro dell'Unione bancaria, costituisce per alcuni aspetti il frutto della tormentata vicenda della disciplina degli aiuti di Stato in favore delle banche a partire dal 2008. Tradizionalmente la Commissione europea ha interpretato in modo restrittivo la disposizione (art. 107, par. 3, lett. *b*) del Tfeue, ex art. 87, par. 3, lett. *b*) del Tce) che consente di considerare compatibili col mercato interno gli aiuti finalizzati «a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro», concludendo che il «turbamento» che giustifica l'aiuto di Stato è soltanto quello che riguarda l'intero sistema economico del paese, non essendo sufficiente la crisi di un comparto anche importante come è quello del credito. Al manifestarsi della crisi economica, mossa dall'intento di evitare il dissesto delle banche con i conseguenti rischi sistemici, la Commissione per autorizzare gli aiuti statuali agli intermediari ha fatto ricorso alla disposizione del Trattato relativa agli aiuti pubblici nelle operazioni di salvataggio e ristrutturazione di imprese in difficoltà (art. 107, par. 3, lett. *c*) del Tfeue, ex art. 87, par. 3, lett. *c*) del Tce). Ma è soprattutto la comunicazione emanata dalla Commissione nel 2008 (Comunicazione della Commissione – L'applicazione delle regole in materia di aiuti di Stato alle misure adottate per le istituzioni finanziarie nel contesto dell'attuale crisi finanziaria mondiale (2008/C 270/02)). Per la compiuta analisi della comunicazione della Commissione si rinvia a M. Clarich, *Sostegno pubblico alle banche e aiuti di Stato*, cit., 706 ss.) ad aver determinato «un'applicazione molto blanda, quasi al limite della disapplicazione, della disciplina europea sugli aiuti di Stato» (Clarich, 703). La Commissione ha così rivisto integralmente il proprio approccio con una comunicazione del 2013, volta a rendere più selettive le condizioni che giustificano il soccorso pubblico agli istituti di credito, in ciò agevolata dall'allentarsi dei rischi sistemici di collasso del sistema bancario (Clarich, 708 ss.). Ad uno sguardo generale, si può osservare che la disciplina del sostegno pubblico alle banche in crisi è stata irrigidita dalla Commissione europea essenzialmente con l'obiettivo di preservare il mercato unico e limitare l'interferenza rappresentata dagli aiuti di Stato in favore

le che «un ente in dissesto dovrebbe essere liquidato con una procedura ordinaria di insolvenza» (considerando 45 della Direttiva n. 59/2014), lasciando a carico degli azionisti e dei creditori tutte le perdite realizzate, in modo da evitare alla radice ogni intervento da parte delle finanze pubbliche.

In realtà la liquidazione degli intermediari bancari in dissesto, sebbene affermata come regola di principio, non è senza alternative: anzi, la continuità operativa e la sopravvivenza della parte aziendale «sana» è preferita quando sussista un interesse pubblico a evitare la messa in liquidazione, connesso alla tutela dei depositanti e delle attività dei clienti degli istituti di credito oppure alla necessità di evitare il rischio del contagio della crisi con effetti negativi di carattere sistemico sulla stabilità finanziaria. Se accerta la presenza di questi presupposti, il *Single Resolution Board* formula un programma di risoluzione, soggetto all'approvazione del Consiglio su proposta della Commissione¹⁰⁶, che individua negli azionisti coloro che devono sopportare per primi le perdite, seguiti dai creditori¹⁰⁷ e con esclusione dei titoli di depositi di valore non superiore a 100.000 euro (art. 34 della direttiva).

In base a questo sistema, l'autorità di risoluzione può ricorrere a strumenti pubblici di stabilizzazione finanziaria soltanto quando gli strumenti di risoluzione ordinaria non si siano rilevati sufficienti a evitare il rischio di una crisi sistemica (artt. 56-50 del Regolamento)¹⁰⁸. Le misure di risoluzione della crisi, alternati-

degli istituti di credito. Tuttavia, non v'è chi non veda che questo irrigidimento costituisce un tassello importante della ristrutturazione della stessa *governance* finanziaria europea, in quanto stringere le maglie del sostegno pubblico alle banche non significa altro che limitare l'aumento del debito pubblico quale conseguenza della spesa per i salvataggi bancari e la protezione degli investitori. Osservanza del divieto di aiuti di Stato e rispetto dei vincoli di finanza pubblica sono due tasselli di un progetto unitario per la stabilizzazione dell'euro-zona.

¹⁰⁶ Il programma entra in vigore soltanto se il Consiglio, su proposta della Commissione, ritenga soddisfatto il requisito dell'interesse pubblico e non si opponga entro 24 ore dalla trasmissione (art. 18, par. 7 del Regolamento). A proposito di queste disposizioni M. Clarich, *Sostegno pubblico alle banche e aiuti di Stato*, cit., 712, osserva che «l'avvio della risoluzione richiede dunque un bilanciamento dei vari interessi in gioco, di tipo tecnico e di tipo discrezionale, affidato alle autorità europee poste al massimo livello istituzionale. Nel bilanciamento tra l'interesse alla stabilità del sistema finanziario e l'interesse alla salvaguardia del mercato unico, gioca un ruolo cruciale il Consiglio che, come si è visto, accerta la sussistenza dell'interesse pubblico all'avvio della procedura di risoluzione deliberando a maggioranza semplice e che può superare il veto della Commissione sulle misure costituenti aiuti di Stato previsti dal programma di risoluzione con una delibera adottata all'unanimità. Dal punto di vista formale, in definitiva, viene rispettato il principio della prevalenza dell'interesse alla stabilità finanziaria, ma la regola dell'unanimità del consenso in seno al Consiglio rende estremamente difficile in pratica la sua applicazione nei singoli casi».

¹⁰⁷ Il c.d. *bail-in* prevede la svalutazione e conversione dei crediti (art. 37 della Direttiva). Per effetto del *bail in* i creditori delle banche possono vedersi ridotti o cancellati i rendimenti, ridotto il valore nominale del credito, oppure potrebbero subire la conversione forzata dei loro titoli in azioni.

¹⁰⁸ L'impiego di questi strumenti presuppone comunque un ricorso parziale al *bail-in*, in quanto gli azionisti e gli altri detentori del capitale della banca sono sottoposto alla svalutazione o conversione dei loro titoli per l'assorbimento almeno dell'8% delle perdite (art. 7, par. 10, lett. a) della Direttiva). L'operazione, inoltre, resta condizionata all'assenso della Commissione: il che si giustifica in ragione della competenza sugli aiuti di Stato, ma come è stato osservato può apparire contraddittorio all'interno di un quadro normativo che dovrebbe avere come propria finalità essenziale la tutela della stabilità finanziaria e non l'integrità del mercato unico e l'applicazione delle regole di concorrenza. È infine prevista la possibilità che, in via assolutamente eccezionale, si

ve alla liquidazione, hanno pertanto come propria stella polare l'obiettivo di evitare che il costo della crisi ricada sulle finanze pubbliche. Non soltanto la liquidazione, ma anche la risoluzione con l'applicazione della regola del *bail in*, dunque, può essere annoverata tra gli strumenti di garanzia dei bilanci pubblici: perché esprime la scelta politica fondamentale di allocare il costo delle crisi bancarie sugli azionisti, a protezione delle finanze dello Stato¹⁰⁹.

In conclusione, se il primo pilastro mira a prevenire le crisi del debito privato attraverso una vigilanza più occhiuta sugli intermediari finanziari, il secondo tende a evitare che l'eventuale crisi del debito privato si converta in crisi del debito pubblico¹¹⁰. Conseguentemente, è introdotto un vincolo alla destinazione della spesa da parte degli Stati: nel senso che la spesa in linea di massima non può essere destinata al salvataggio delle banche.

5. *Vincoli di bilancio e crisi da pandemia: una risposta dell'Europa tra (prevalente) continuità ed (incerta) discontinuità*

La pandemia da Covid-19 ha imposto agli Stati di aumentare in modo considerevole la spesa pubblica per far fronte al calo dei redditi e alla depressione economica causati dal propagarsi del contagio e dalle misure adottate per contenerlo. Tale aumento della spesa pubblica ha determinato un aumento delle uscite non corrispondente alle entrate e ha imposto l'ampio ricorso all'indebitamento.

L'Unione europea si è subito dimostrata consapevole che le circostanze imponevano un aumento della spesa non compatibile con le regole ordinarie del Patto di stabilità e crescita¹¹¹. Pertanto la Commissione, nella Comunicazione del

dia corso a misure di sostegno finanziario pubblico straordinario che non comportano necessariamente la messa in risoluzione dell'istituto di credito e che, soprattutto, non sono condizionate all'operatività, neppure parziale, del *bail-in*. Si tratta di misure straordinarie che realizzano la ricapitalizzazione «precauzionale» di banche in realtà ancora solvibili. Esse consistono nella garanzia dello Stato o a sostegno degli strumenti di liquidità forniti dalle banche centrali o sulle passività di nuova emissione, oppure in un'iniezione di fondi propri o nell'acquisto di strumenti di capitale a condizioni che non attribuiscono all'ente un vantaggio, sempre che l'ente beneficiario non sia in dissesto o a rischio di dissesto (art. 34, comma 4, lett. d) della Direttiva). Richiedono comunque l'approvazione della Commissione nell'ambito della disciplina degli aiuti di Stato (art. 32, comma 5).

¹⁰⁹ Da ultimo F. Capriglione, *Luci ed ombre nel salvataggio di quattro banche in crisi. Scritto per il Convegno "salvataggio bancario e tutela del risparmio"*, in *Riv. Dir. Banc.*, 2016, 2, 1 ss., con ampi riferimenti al caso italiano.

¹¹⁰ Quello di «spezzare il legame tra i rischi di default di un istituto bancario e le conseguenze finanziarie per l'economia nazionale» è solo uno dei tre principali obiettivi dell'unione bancaria. Essa si propone altresì «di proteggere i risparmiatori» e «di garantire l'uniformità delle condizioni del credito nel frammentato mercato bancario europeo»: M. Macchia, *op. cit.*, 21.

¹¹¹ Per un quadro generale della risposta dell'Unione alla pandemia, con preziosi rilievi critici, v. E. Chiti, *L'Unione e le conseguenze della pandemia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, 436 ss.

13 marzo 2020, ha affermato di voler utilizzare appieno la flessibilità prevista dalla disciplina fiscale europea¹¹².

In primo luogo, la Commissione ha assicurato che «[l]e misure di sostegno, come quelle necessarie per i) contenere e trattare la pandemia, ii) garantire un sostegno di liquidità alle imprese e ai settori, e iii) proteggere i posti di lavoro e i redditi dei lavoratori colpiti, possono essere considerate spese di bilancio *una tantum*», cioè spese eccezionali mirate che il Patto consente di escludere dagli effetti di bilancio.

In secondo luogo, la Commissione ha dichiarato l'intenzione di proporre al Consiglio di attivare la clausola del patto che consente alle istituzioni di rivedere i percorsi di aggiustamento per gli Stati membri sottoposti a procedure per disavanzi eccessivi (PDE), «in modo da tenere conto delle situazioni specifiche di ciascun Paese in caso di crescita negativa o di forti cali dell'attività».

In terzo luogo – e soprattutto – la Commissione ha messo in rilievo che la disciplina europea consente lo scostamento temporaneo dagli adeguamenti di bilancio in presenza di eventi eccezionali, al di fuori del controllo dell'amministrazione pubblica, che abbiano un impatto considerevole sulla posizione di bilancio di uno Stato membro (c.d. *unusual event clause*) e in caso di grave recessione economica per la zona euro o per l'Ue nel suo complesso (c.d. *general escape clause*)¹¹³.

La clausola per eventi eccezionali era stata già diverse volte applicata. Per la prima volta in occasione della pandemia la Commissione ha proposto – e il Consiglio l'ha approvato – l'attivazione anche della clausola di salvaguardia generale¹¹⁴, che comporta la sospensione dell'aggiustamento di bilancio raccomandato e consente agli Stati membri di discostarsi dagli obblighi che normalmente si applicherebbero, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa.

Come è stato osservato, la clausola di salvaguardia generale «rispetto alla clausola per eventi eccezionali, [...] rappresenta una deroga di natura generale che garantisce a tutti gli Stati membri che l'impatto finanziario delle misure per affrontare la crisi sarà escluso dalle valutazioni della Commissione quando formulerà proposte e raccomandazioni al Consiglio in merito al rispetto del Psc. Rispetto alle sospensioni conosciute in passato, la particolarità della *general crisis escape clause* risiede nella sua natura non condizionata: in caso di grave recessione

¹¹² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, alla Banca europea per gli investimenti e all'Eurogruppo relativa a una risposta economica coordinata all'emergenza Covid-19, COM(2020) 112 final del 13 marzo 2020, in particolare punto 6.

¹¹³ La base legale è rappresentata dagli artt. 5(1), 6(3), 9(1) e 10(3) del Reg. (CE) n. 1466/97 e dagli artt. 3(5) e 5(2) del Reg. (CE) 1467/97, così come modificati rispettivamente dal Reg. (UE) n. 1175/2011 e dal Reg. (UE) n. 1177/2011.

¹¹⁴ Comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, COM/2020/123 final del 20 marzo 2020.

economica, la clausola si applica indifferentemente se gli Stati abbiano profuso lo sforzo fiscale o meno»¹¹⁵.

Tuttavia la sostanziale sospensione del patto di stabilità e crescita non segna il superamento dei vincoli finanziari esaminati nei precedenti paragrafi, non comporta il ritorno della piena sovranità degli Stati nella determinazione delle grandezze dei propri bilanci.

In primo luogo, non è irrilevante che la decisione di sospendere i vincoli sia stata adottata dalle istituzioni europee in applicazione di una clausola contenuta nel patto di stabilità e crescita. Alla luce di ciò, non è paradossale affermare che il Patto non viene affatto superato dalla sua sospensione, ma semmai legittimato, poiché ne viene dimostrata l'elasticità e la capacità di adattamento alla realtà.

In secondo luogo, va considerato che quella disposta è soltanto una sospensione temporanea della disciplina fiscale, per il tempo necessario a consentire agli Stati di dare adeguate risposta alla crisi. Appena ve ne saranno le condizioni e sulla base della proposta della Commissione, i vincoli finanziari previsti dal diritto europeo si riattiveranno e gli Stati saranno tenuti a conformarvisi¹¹⁶; per il momento, il Patto è sospeso fino al termine del 2023.

A questo riguardo è stato giustamente osservato che, se l'emergenza è iniziata sostanzialmente all'unisono in tutti gli stati membri, il che ha consentito l'applicazione della clausola di salvaguardia generale, «la durata e l'entità dei suoi effetti economico-finanziari sarà variabile, in relazione non solo all'evoluzione della pandemia ma anche alla struttura di ciascuna economia e alla capacità di rispondere con politiche di stabilizzazione»¹¹⁷. Ciò assegnerà un ruolo assolutamente centrale alla Commissione, chiamata alla gestione dei tempi delle deroghe.

In ogni caso, la temporaneità della sospensione dei vincoli comporta che, prima o dopo, gli Stati, presumibilmente in tempi diversi e calibrati sulle singole situazioni finanziarie, saranno chiamati a rientrare nei parametri, il che, considerato l'andamento della spesa durante la sospensione del Patto, potrebbe richiedere sacrifici superiori a quelli conosciuti nel periodo precedente alla pandemia e

¹¹⁵ C. Domenicali, *La Commissione europea e la flessibilità «temporale» nell'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita*, in *federalismi.it*, 2020, n. 19, dove anche l'illustrazione del modo in cui la clausola concretamente opera. In sintesi, per quanto riguarda il braccio preventivo, nell'ambito del semestre europeo le istituzioni europee valuteranno i programmi di stabilità e i programmi di convergenza presentati dagli Stati senza pretendere sforzi fiscali volti all'allineamento con l'obiettivo a medio termine o con il percorso di aggiustamento del singolo Stato. Per quanto riguarda il braccio correttivo, la Commissione garantisce che, fintantoché la situazione di crisi legata all'emergenza sanitaria avrà natura generalizzata, non verranno aperte procedure per i disavanzi che si riveleranno eccessivi. Per quanto riguarda la Procedura per disavanzi eccessivi in corso, avviata nei confronti della Romania in concomitanza con la diffusione del virus a livello europeo, essa potrà vedere una rivalutazione del percorso macroeconomico e fiscale da parte del Consiglio, su raccomandazione della Commissione, tenendo conto degli effetti economici e fiscali dell'epidemia Covid.

¹¹⁶ C. Domenicali, *op. cit.*, 460.

¹¹⁷ *Ibidem*.

comunque «una sorveglianza più intrusiva da parte delle istituzioni europee»¹¹⁸. In altre parole, la decisione che oggi potrebbe apparire come un allentamento dei vincoli finanziari, con un ritorno in auge delle politiche di spesa degli stati nazionali, potrebbe domani verosimilmente risolversi in una ulteriore compressione della sovranità finanziaria, imposta dal riallineamento ai parametri del Patto di stabilità e crescita.

L'intervento dell'Unione non si è limitato alla sospensione dei vincoli, ma si è tradotto anche in misure tese ad aiutare gli Stati a sostenere la spesa pubblica occorrente per contrastare gli effetti economici della pandemia e il debito conseguentemente contratto. Su questo versante si riscontrano alcuni elementi di discontinuità rispetto al passato, affiancati peraltro da elementi di sicura continuità¹¹⁹.

Dal punto di vista dei meccanismi di sostegno degli Stati in crisi, l'Unione è intervenuta con strumenti già sperimentati all'indomani della crisi economica del 2007-2011. La BCE ha varato un nuovo programma di acquisto dei titoli di Stato, il PEPP, ancor più vantaggioso nelle condizioni per gli Stati rispetto al QE¹²⁰, ed è stata attivata e rifinanziata una nuova linea di credito del MES¹²¹. Entrambi gli strumenti, per quanto al momento indispensabili per la sostenibilità della spesa pubblica da parte degli Stati nazionali, presentano criticità analoghe a quelle già osservate a proposito dei loro «predecessori»: il primo ripropone il problema del ruolo assunto dalla BCE ai confini ultimi della politica monetaria strettamente intesa¹²², il secondo sconta una certa indeterminatezza nel meccanismo delle condizionalità e comunque resta ancorato «alla logica istituzionale della netta distinzione tra paesi creditori e debitori, in linea con quanto avvenuto nella crisi precedente»¹²³.

¹¹⁸ C. Domenicali, *op. cit.*, 462.

¹¹⁹ Osserva E. Chiti, *L'Unione e le conseguenze della pandemia*, cit., 437, che «le risposte messe a punto dall'Unione sono caratterizzate da una tensione di fondo: per un verso, pongono le condizioni per la realizzazione di diversi tipi di solidarietà, che riflettono logiche istituzionali differenti ma possono operare in modo complementare; per altro verso, non sono adeguatamente sostenute dal diritto vigente, che richiede di essere riformato o sviluppato».

¹²⁰ Decisione (UE) 2020/440 della Banca centrale europea del 24 marzo 2020 su un programma temporaneo di acquisto per l'emergenza pandemica (Bce /2020/17), in GUUE L 91. Il programma di acquisto è stato in seguito esteso sino [...] ed è caratterizzato dal fatto che gli acquisti non sono sottoposti ad alcuna condizionalità e non sono tenuti a rispettare rigidamente le quote di ciascun stato membro nell'azionariato della Bce, il cosiddetto *capital key*.

¹²¹ La decisione è stata assunta l'8 maggio dell'Eurogruppo: si veda il comunicato stampa disponibile al sito www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/05/08/eurogroupstatement-on-the-pandemic-crisis-support/. La nuova linea di credito è stata poi resa operativa con una decisione del Consiglio dei governatori del Mes del 15 maggio 2020: https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20200515_-_esm_bog_-_annotated_agenda.pdf.

¹²² Osserva E. Chiti, *L'Unione e le conseguenze della pandemia*, cit., 439, che l'azione della Bce, «essenziale per la sopravvivenza delle economie europee, si svolge in un quadro giuridico tutt'altro che facilitante».

¹²³ E. Chiti, *L'Unione e le conseguenze della pandemia*, cit., 438, 441.

La possibile discontinuità è rappresentata dal varo del programma Next generation EU (NGEU). Esso consiste in una integrazione del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 con una dotazione di ulteriori 750 miliardi di euro finanziata attraverso prestiti contratti dalla Commissione sui mercati e da un aumento dei trasferimenti degli Stati membri al bilancio europeo¹²⁴.

L'art. 2, par. 2 del Regolamento 2020/2094 ripartisce nel seguente modo la dotazione del NGEU: (i) 384,400 miliardi di EUR in forma di aiuti agli Stati a fondo perduto (c.d. *grants*) e di aiuti rimborsabili mediante strumenti finanziari; (ii) 320 miliardi in forma di prestiti agli Stati membri per un programma di finanziamento della ripresa e della resilienza economica e sociale mediante il sostegno a riforme e investimenti. L'importo stanziato a titolo di sovvenzioni si articola in diversi programmi di azione, il principale dei quali è il *Recovery and Resilience Facility* (o anche *Recovery Fund*), al quale vengono destinati 312,5 miliardi.

L'assegnazione delle risorse è subordinata alla predisposizione del piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR), con cui lo Stato definisce il programma di riforme e investimenti per il periodo 2021-2023. I piani per la ripresa e la resilienza sono approvati dal Consiglio a maggioranza qualificata su proposta della Commissione¹²⁵. La valutazione è condotta in relazione a determinati obiettivi, che gli Stati devono impegnarsi a perseguire con progetti di azioni credibili e affidabili: la transizione verde e digitale; la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; la coesione economica, l'occupazione, la produttività, la competitività, la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione; la coesione sociale e territoriale e la salute.

In prospettiva, la novità più rilevante recata dal NGEU è che la Commissione sia stata autorizzata a contrarre prestiti sui mercati dei capitali per conto dell'Unione, la quale si è così dotata di risorse proprie, indipendenti dai trasferimenti dei singoli Stati membri. Ciò inaugura un nuovo modello di solidarietà in ambito europeo: diverso da quello sotteso ai meccanismi di aiuto come il MES, in quanto non fondato sulla distinzione tra Stati creditori e Stati debitori; e diverso anche da quello sotteso all'azione della BCE, poiché «non dipende dalle valutazioni tecniche compiute da un regolatore indipendenti, ma piuttosto da decisioni la cui natura è in definitiva politica»¹²⁶.

¹²⁴ Il pacchetto di proposte intitolato Ngeu è stato presentato dalla Commissione il 27 maggio 2020 per far fronte alle esigenze di ripresa dell'UE e dei suoi Stati membri a seguito della crisi COVID-19. Dopo la discussione all'interno dell'Eurogruppo avvenuta nel luglio 2020, la proposta è stata approvata dal Consiglio dell'Unione Europea con Regolamento 2020/2094 adottato in data 14.12.2020 che ha istituito «uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno alla ripresa dell'economia dopo la crisi COVID-19».

¹²⁵ Consiglio Europeo (2020). «Conclusioni della riunione straordinaria del Consiglio Europeo». Bruxelles, 17, 18, 19, 20 e 21 luglio.

¹²⁶ E. Chiti, *L'Unione e le conseguenze della pandemia*, cit., 443.

6. Conclusioni e scenari

La domanda fondamentale, a questo punto, è se il NGEU segni (o comunque prelude al) la trasformazione dell'Unione europea da una unione di disciplina fiscale, tesa a rendere più rigoroso il governo delle finanze pubbliche da parte degli Stati membri, ad una unione fiscale vera e propria, capace di attuare politiche finanziarie di tipo redistributivo: quelle politiche che gli Stati nazionali oggi stentano a realizzare proprio in considerazione dei vincoli europei sopra esaminati¹²⁷.

Questa evoluzione è da più parti auspicata, poiché si avverte «il rischio che, concentrandosi esclusivamente sulla stabilizzazione, l'Unione non corrisponda alle aspettative della sua base e sia quindi percepita come un potere pubblico sordo alle istanze della società, compromettendo la propria legittimazione basata sui risultati»¹²⁸.

Tuttavia, il giurista non può che prendere atto, da un lato, che il NGEU è presentato dallo stesso Eurogruppo come un insieme di strumenti temporanei e limitati al contrasto della crisi generata dalla pandemia e, dall'altro, che il diritto primario dell'Unione allo stato non contiene le basi per il passaggio ad una unione fiscale nel senso appena detto.

Invero, il TFUE prevede che l'Unione dispone di risorse proprie per realizzare i propri compiti e obiettivi (art. 311), ma l'ammontare di queste risorse è attualmente molto limitato ed assolutamente non congeniale al compimento da parte dell'Unione di politiche di bilancio sul modello degli Stati nazionali. L'Unione non ha potestà di imporre imposte o tributi, quindi non dispone della leva fiscale per accrescere le risorse proprie. Di conseguenza, la nascita di un vero e proprio bilancio europeo richiederebbe la disponibilità degli Stati ad aumentare considerevolmente i trasferimenti di risorse in favore dell'Unione, il che è improbabile avvenga nel breve o nel medio periodo stante la condizione dei bilanci nazionali e i limiti alla spesa derivanti dagli stessi vincoli europei. L'alternativa è rappresentata dal massiccio ricorso all'indebitamento da parte dell'Unione, ma pure questa è una strada molto stretta, poiché l'art. 310, par. 1, TFUE, prevede che nel bilancio dell'Unione «entrate e spese devono risultare in pareggio».

Non sembra dunque irragionevole pensare che, salvo una modifica dei Trattati, l'esperienza del NGEU sia destinata a rimanere un episodio, per quanto rilevantisimo, della vita istituzionale dell'Unione. Del resto, le resistenze nei riguardi di un bilancio europeo più capiente, finalizzato ad attuare politiche redistri-

¹²⁷ Su questo tema, di recente, G. Della Cananea, *L'Unione europea, oltre la stabilizzazione dei conti pubblici*, in *Dir. pubb.*, 2020; E. Chiti, *L'Unione e le conseguenze della pandemia*, cit., 443.

¹²⁸ Così G. Della Cananea, *L'Unione europea, oltre la stabilizzazione dei conti pubblici*, cit. riportando il pensiero di G. Majone, *Rethinking the Union of Europe Post-Crisis*, Cambridge, 2014; P. De Ioanna, M. Degni, *Il vincolo stupido. Europa e Italia nella crisi dell'Euro*, Roma, 2015, 103

butive, non sono inferiori alle pulsioni contrarie. Ne è prova la citata sentenza della Corte costituzionale tedesca del 2020, discutibile certamente, dalla quale comunque emerge il convincimento che soltanto le istituzioni nazionali dispongono della legittimazione politica necessaria per realizzare politiche finanziarie di tipo distributivo.

Non si vuol dire che la prospettiva dell'Unione fiscale sia meramente fantasmatica, dacché l'esperienza della pandemia potrebbe contribuire alla nascita di un ampio consenso intorno alle modifiche dei trattati necessarie per attuarla. Si tratta nondimeno di un percorso difficile, che gli Stati devono valutare con massima attenzione. È vero che una Unione fiscale, promotrice di politiche espansive e redistributive, contribuirebbe in modo decisivo al superamento dell'attuale contrapposizione tra Stati debitori e stati creditori emersa all'interno dell'eurozona dopo la crisi del 2007-2011 (quasi paradossalmente, per effetto dei meccanismi di assistenza degli Stati in crisi) e alla nascita di una più solida unione politica¹²⁹. Ed è pure esatto che l'unione fiscale libererebbe la BCE dall'incombenza di supplire ai limiti delle politiche economiche attraverso una utilizzazione degli strumenti di politica monetaria «ai limiti estremi della copertura offerta dalle stesse norme» e, al tempo stesso, sanerebbe l'anomalia di una disciplina che «produce una erosione della sovranità fiscale degli Stati membri senza allo stesso tempo trasferire le scelte politiche sul piano europeo, nel quale operano, piuttosto, procedure quasi automatiche»¹³⁰. A fronte di tutto questo, però, non si può trascurare che il bilancio europeo si fonderebbe sull'emissione di titoli europei, quindi sull'indebitamento. L'effetto ultimo potrebbe essere un semplice spostamento, dal livello nazionale a quello dell'Unione, del problema della sostenibilità del debito. E, poiché l'Unione potrebbe essere indotta a farvi fronte attraverso la leva monetaria, vanno ponderati anche i rischi da inflazione.

Una prospettiva allo stato senz'altro più realistica dell'Unione fiscale è la riforma del Patto di stabilità e crescita, non a caso oggi al centro dell'agenda politica dell'Unione. Il Patto di stabilità e crescita, malgrado la diffusa tendenza a non prenderne atto, ha dato prova della sua flessibilità, proprio in occasione della diffusione della pandemia. Ma la sfida che oggi attende l'Unione, dal cui successo dipende gran parte della sua legittimazione, è di non limitarsi a esibire tolleranza nei confronti degli Stati, ma di farsi parte attiva nell'ambito delle politiche orientate alla crescita.

La disciplina fiscale attualmente vigente, stante le dimensioni raggiunte dai debiti nazionali per far fronte alla pandemia, imporrebbe agli Stati di intraprendere percorsi assai gravosi per il rientro nei parametri, incompatibili con una pro-

¹²⁹ Su questi aspetti, E. Chiti, *L'Unione e le conseguenze della pandemia*, cit., 438 s.

¹³⁰ E. Chiti, *L'Unione e le conseguenze della pandemia*, cit., 439.

spettiva di ripresa economica. L'unione percepisce l'urgenza della riforma delle *fiscal rules*, anche perché sono state proprio le istituzioni europee, con la sospensione del patto di stabilità, ad autorizzare l'aumento esponenziale dei debiti degli Stati¹³¹. Di più: una parte considerevole degli aiuti previsti nell'ambito del NGEU è concessa agli Stati sotto forma di prestiti: e vi è una contraddizione di fondo nel prestare denaro agli Stati, sia pur come misura temporanea ed eccezionale, e contemporaneamente vietarne l'indebitamento, atteso che la contrazione di quei prestiti è causa di aumento del debito.

In altre parole, senza una riforma del patto di stabilità e crescita, la conseguenza nel medio periodo della scelta di autorizzare e favorire l'indebitamento degli Stati per far fronte alla pandemia sarebbe una insostenibile riduzione della spesa, di quella corrente e di quella per investimenti. L'aiuto concesso oggi innescherebbe domani una spirale drammatica. Ecco perché la revisione del patto è oggi una urgenza, molto più di quanto sia l'attuazione di una vera e propria unione fiscale.

L'esigenza di rivedere il patto di stabilità, imposta dalla drammatica congiuntura della pandemia, può rappresentare l'occasione affinché la disciplina fiscale, pur mantenendo attenzione alla stabilità delle finanze pubbliche, sia parzialmente ripensata in modo da stimolare la riqualificazione della spesa da parte degli Stati membri, nella direzione di maggiori investimenti e minore spesa corrente. Del resto, un maggiore impulso da parte dell'Unione alla spesa per investimenti materiali e immateriali è perfettamente compatibile con il quadro normativo, perché è tra i compiti dell'Unione quello di sostenere politiche di tipo redistributivo volte a «ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite» (articolo 174 TFUE), nonché di sostenere gli

¹³¹ L'allora Presidente del Consiglio dei ministri italiano Mario Draghi e il presidente francese Emmanuel Macron hanno manifestato pubblicamente la loro posizione in un articolo sul *Financial Times* del 23 dicembre 2021, eloquente già nel titolo (*Mario Draghi and Emmanuel Macron: The EU's fiscal rules must be reformed*). Vi si legge, tra l'altro: «Prior to the pandemic, the EU's existing fiscal rules were already in need of reform. They are too obscure and excessively complex. They constrained the actions of governments during crises and overburdened monetary policy. They also failed to provide incentives for prioritising key public spending for the future and for our sovereignty, including public investment. We will need a framework that is credible, transparent and capable of contributing to our collective ambition for a stronger, more sustainable and fairer Europe. There is no doubt that we must bring down our levels of indebtedness. But we cannot expect to do this through higher taxes or unsustainable cuts in social spending, nor can we choke off growth through unviable fiscal adjustment. Instead, our strategy is to curb recurrent public spending through sensible structural reforms. And, just as the rules could not be allowed to stand in the way of our response to the pandemic, so they should not prevent us from making all necessary investments». Sul punto è significativo anche quanto dichiarato dal Commissario europeo per l'economia, Paolo Gentiloni, in una intervista rilasciata al Corriere della Sera il 13 marzo 2020, a proposito del fatto che «con un debito pubblico in media al 103% del Pil nell'area euro, abbiamo bisogno di una discussione sulle modalità di rientro, i percorsi, i tempi e i perché. Se noi ci limitassimo ad applicare le regole come sono, con livelli di debito aumentati così tanto, allora dovremmo mantenere per 10 o 15 anni dei surplus di bilancio prima di pagare gli interessi sul debito che sarebbero difficilmente sostenibili. Dobbiamo ripensare a come gestire i percorsi di rientro. Ovviamente l'Italia o la Grecia hanno livelli di debito pubblico molto alti e devono esercitare particolare prudenza. Ma anche la Francia sarà probabilmente sopra il 120% del Pil per diversi anni. Credo che dovremo far fronte a queste realtà».

investimenti pubblici (ad esempio, quello necessari per la realizzazione di una rete infrastrutturale trans-europea, di cui all'art. 172 del TFUE)¹³².

Per accrescere nei vincoli europei la funzione promozionale e di riqualificazione della spesa occorre una revisione del Patto che differenzi ancor più profondamente l'indebitamento consentito (o vietato) per sostenere la spesa corrente da quello per sostenere la spesa per investimenti. Una interpretazione dei vincoli più disponibile a consentire il ricorso a un controllato indebitamento per le spese di investimento consentirebbe anche di accrescere la funzione promozionale e di stimolo dei programmi europei di compartecipazione alle spese strategiche¹³³.

La Commissione nel novembre 2021 ha presentato la sua proposta di revisione del Patto¹³⁴. La novità quindi concernono sia il metodo, ispirato alla valorizzazione dell'interlocuzione tra gli Stati e la Commissione europea, sia il contenuto delle regole, che si propongono maggiore elasticità rispetto agli attuali vincoli. La proposta infatti prevede che la Commissione negozi con ciascun Paese un percorso quadriennale di riduzione della spesa pubblica per abbassare il debito in rapporto al Pil. Sono inoltre favorite le riforme gli investimenti che stimolano la crescita: l'impegno a intraprendere queste iniziative consente agli Stati di giovare di periodi di aggiustamento che possono durare fino a sette anni. Si tratta per entrambi i profili di soluzioni auspicate dalla gran parte degli osservatori; fermo restando i rischi connessi all'aumento della discrezionalità della Commissione e comunque l'esigenza di un apparato sanzionatorio effettivo che responsabilizzi pienamente gli Stati a mantenere gli impegni assunti in cambio della elasticità concessa¹³⁵.

In conclusione, ci sono le premesse perché in futuro i vincoli previsti finanziari previsti dal diritto europeo siano vissuti all'interno degli Stati membri non sol-

¹³² G. Della Cananea, *L'Unione europea, oltre la stabilizzazione dei conti pubblici*, cit.

¹³³ Su questo versante è certamente in atto una evoluzione dell'Unione europea. Significativa è l'istituzione del Fondo europeo per gli investimenti strategici nell'ambito del piano Juncker per il sostegno agli investimenti pubblici. L'Unione stanziava risorse per il conferimento di progetti infrastrutturali di interesse transnazionale. In questo modo stimola una diversa composizione della spesa pubblica da parte degli Stati, favorendo la componente di spesa degli investimenti rispetto alla componente rappresentata dalla spesa corrente, poiché è solo nell'ambito della prima che gli Stati possono valersi del cofinanziamento da parte dell'Unione. Cfr. G. Della Cananea, *L'Unione europea, oltre la stabilizzazione dei conti pubblici*, cit.

¹³⁴ Comunicazione della Commissione sugli orientamenti per una riforma del quadro di governance economica dell'UE, COM/2022/583 final.

¹³⁵ Sulla proposta della Commissione è ampio il dibattito tra gli economisti. L'attenzione è rivolta anche alle strategie comunque necessarie per consentire agli Stati un rientro non eccessivamente doloroso nei parametri del Patto. Tra gli altri L. D'Amico, F. Giavazzi, V. Guerrieri, G. Lorenzoni and C.-H. Weymuller, *Revising the European fiscal framework, part 1: Rules*, in *VoxEU.org*, 14 gennaio 2021; Id., *Revising the European fiscal framework, part 2: Debt Management*, in *VoxEU.org*, 15 gennaio 2022; S. Micossi, E. Avgouleas, *What to Do About Eurozone Sovereign Debt*, in *Project-Syndicate.org*, 2021; L. Reichlin, K. Adam, W.J. McKibbin, M. McMahon, R. Reis, G. Ricco, and B. Weder di Mauro (2021), *The ECB Strategy: The 2021 Review and Its Future*, CEPR Press.

tanto come l'albero della nave al quale Ulisse si incatena per resistere alle sirene, ma anche come uno stimolo per scelte allocative più lungimiranti e di lungo periodo. Uno scenario di questo tipo chiama in causa senz'altro la responsabilità delle istituzioni dell'Unione, ma prima ancora quella degli Stati, i quali dovrebbero rinunciare a coltivare la mai sopita illusione del ritorno ad un passato in cui legislatori e amministrazioni nazionali erano pienamente sovrani delle politiche finanziarie.

Per quanto riguarda l'Italia è illusorio immaginare il ritorno di un legislatore in grado di decidere liberamente quanto e come spendere. E ciò perché, sotto la spinta del diritto dell'Unione, le politiche di bilancio sono ormai ampiamente «costituzionalizzate» anche in riferimento ai loro contenuti. La Costituzione fissa le grandezze, entro le quali il legislatore deve muoversi, e indica anche i diritti fondamentali, che nell'ambito della provvista devono essere prioritariamente finanziati¹³⁶. Ciò apre la via anche al controllo giudiziario del bilancio; sia in relazione ai saldi, sia con riferimento alla destinazione delle spese, perché è contro il diritto (e non semplicemente inopportuna) una scelta allocativa di risorse scarse che privilegia la spesa corrente rispetto a quella occorrente per la garanzia dei diritti costituzionali e per gli investimenti.

¹³⁶ Corte costituzionale 16 dicembre 2016, n. 275. Cfr. W. Giulietti, *Funzione politica del bilancio*, cit., 300; A. Longo, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Federalismi*, 2017, 13.

Politiche di bilancio e vincoli europei

Il contributo si occupa delle regole fiscali come limiti permanenti alle politiche di bilancio degli Stati. Si esamina l'evoluzione dei vincoli di bilancio previsti dal diritto europeo, dalla loro introduzione sino ad oggi. Particolare attenzione è rivolta agli strumenti per il sostegno della crisi generata dalla pandemia da Covid-19. Nella parte finale del contributo si individuano alcune possibili traiettorie di sviluppo della disciplina europea dei vincoli ai bilanci pubblici. L'Autore argomenta che è in ogni caso improbabile un ritorno a regole fiscali che lasciano agli Stati ampi margini di sovranità nella determinazione dei saldi di bilancio.

Fiscal policies and european constraints

The paper deals with the european fiscal rules as permanent constraints on the State's fiscal policy. Changes in the european fiscal governance are examined from the origins of the European Union until today, focusing on the temporary recovery instrument, called the Next generation EU, that aims to support the economic recovery from the coronavirus pandemic and build a greener, more digital and more resilient future. Some final remarks are dedicated to identifying future trends of european fiscal rules. The author argues that a return to much weaker fiscal constraints is unlikely.