



Dipartimento di Economia e Management

Cattedra di Storia dell'economia e dell'impresa

**“L’evoluzione del Patto di stabilità e crescita, la nuova
proposta della Commissione Europea”**

Relatore

Prof. Amedeo Lepore

Candidato

Riccardo Piccini

Matr. 252791

Anno Accademico 2022/2023

Indice	2
Introduzione	3
CAPITOLO I – Origine e funzionamento del Patto di stabilità e crescita	
1.1 I trattati europei e le nuove tappe dell'integrazione	5
1.2 Il patto e i suoi contenuti	11
1.3 I criteri e le procedure per il coordinamento delle politiche di bilancio degli stati membri dell'UE	14
CAPITOLO II – L'evoluzione del Patto di stabilità e crescita	
2.1 La revisione del 2005 al Patto di stabilità e crescita	17
2.2 Le modifiche del 2011 al Patto di stabilità e crescita	22
2.3 La sospensione del Patto dopo la pandemia da Covid-19	27
2.3.1 Il ruolo della sorveglianza delle politiche fiscali	30
CAPITOLO III – La proposta di un nuovo Patto da parte della Commissione Europea	
3.1 Il Next Generation EU e il REPowerEU	33
3.2 La proposta di revisione della Commissione Europea	37
3.3 Le osservazioni critiche alla nuova proposta	42
Conclusioni	45
Bibliografia	46
Sitografia	48

Introduzione

Il Patto di Stabilità e Crescita (PSC) è un meccanismo introdotto nell'ultima fase di attuazione dell'Unione economica e monetaria. L'Unione monetaria Europea ha avuto inizio nel 1992 con il Trattato di Maastricht dove sono stati introdotti due parametri da rispettare per tutti gli Stati membri che avrebbero aderito all'Unione monetaria. Il primo dei due parametri introduceva la soglia massima del 3% tra il rapporto tra il deficit pubblico e il PIL. Il secondo parametro invece introduceva la soglia massima del 60% per il rapporto tra debito pubblico e PIL.

Nel 1997, per completare l'introduzione dell'Unione monetaria si era resa necessaria l'introduzione di altre due regole. La prima regola prevedeva l'introduzione della clausola "no-bail-out" per la quale nessuno Stato all'interno dell'Unione monetaria poteva assumersi il debito di un altro Stato interno all'Unione. La seconda regola prevedeva di porsi come obiettivo, nel medio termine, un bilancio in surplus o almeno in equilibrio.

Il Patto di Stabilità e Crescita viene istituito nel 1997, a seguito dell'adozione della Risoluzione del Consiglio Europeo relativa al patto stesso e di due regolamenti successivamente approvati dal Consiglio il 7 luglio dello stesso anno. Il primo regolamento mirava a "intensificare il monitoraggio delle posizioni di bilancio e il coordinamento delle politiche economiche", fungendo da misura preventiva all'interno del Patto. Il secondo regolamento era finalizzato a "semplificare e precisare le procedure per affrontare i disavanzi eccessivi", fungendo da meccanismo correttivo del Patto.

Il rispetto dei parametri viene oggi vigilato dalla Commissione Europea che, a seconda delle violazioni che emergono, deve rilasciare delle raccomandazioni e, nei casi più gravi, impone delle sanzioni agli Stati che non hanno rispettato tali parametri.

Il Patto di stabilità e crescita viene inserito nell'ultima fase dell'attuazione dell'Unione monetaria e si pone come obiettivo principale di far rispettare due criteri tramite una politica monetaria comune. Il primo criterio stabilisce la soglia del 3% tra deficit pubblico e Prodotto Interno Lordo, il secondo criterio stabilisce la soglia del 60% tra debito pubblico e Prodotto Interno Lordo.

Dalla sua approvazione, il Patto di Stabilità e Crescita è stato più volte modificato per far fronte alle crisi economiche che hanno colpito tutti gli Stati membri, in particolare nel 2005 è stato modificato in modo tale da tenere in conto l'andamento economico dei singoli Stati membri per assicurare in questo modo una maggiore flessibilità.

Un'ulteriore modifica è avvenuta nel 2011 con l'introduzione del cosiddetto "Six-Pack", regolamenti che avevano lo scopo di rendere più efficiente il controllo dei parametri stabiliti dal Patto nei confronti degli Stati membri.

Nel 2019, nel momento in cui si era intrapreso un dialogo su una possibile revisione del Patto, la pandemia da Covid-19 ha costretto la Commissione Europea a sospenderlo.

Il Patto di Stabilità e Crescita doveva rientrare in vigore nel 2023 ma il contesto economico instabile ha reso necessario una proroga alla sua sospensione fino al 2024.

Nel primo capitolo della tesi viene esaminata l'evoluzione normativa del Patto di Stabilità e Crescita, spiegando le sue principali funzioni e le procedure di coordinamento tra gli Stati membri.

Nel secondo capitolo sono analizzate le principali revisioni del Patto di Stabilità e Crescita, la revisione del 2005 e del 2011, approfondendo le motivazioni che hanno costretto la Commissione Europea a sospenderlo nel 2019 in seguito all'inizio della pandemia da Covid-19.

Nel capitolo finale viene illustrata la nuova proposta della Commissione Europea, analizzando il contesto in cui viene portata avanti e le diverse opinioni che ha suscitato tra i vari Stati membri.

CAPITOLO I – ORIGINE E FUNZIONAMENTO DEL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA

Sommario: 1.1 I trattati europei e le nuove tappe dell'integrazione. 1.2 Il patto e i suoi contenuti. 1.3 I criteri e le procedure per il coordinamento delle politiche di bilancio degli stati membri dell'UE.

1.1 I trattati europei e le nuove tappe dell'integrazione

Dopo i primi due conflitti mondiali fu molto difficile ricomporre la situazione dell'anteguerra, sia per lo scenario internazionale con il blocco dei flussi commerciali e finanziari, sia per la quantità di debiti che la guerra aveva comportato¹.

Nel 1919 i paesi vincitori attuarono la Conferenza di Pace di Parigi che si concluse con il Trattato di Versailles che non portò a risultati duraturi visto che solo vent'anni dopo scoppiò il secondo conflitto mondiale.

Durante la Conferenza di Parigi fu istituita la Società delle Nazioni che aveva come obiettivo la prevenzione dei conflitti sia attraverso un controllo minuzioso degli armamenti sia attraverso l'azione di gestione strategica dei conflitti².

L'idea di una Europa unita aveva le sue radici in periodi molto lontani e la prima proposta fu portata avanti dal ministro degli esteri francesi, Aristide Briand che insieme ad altri delegati di altre 27 Nazioni, espose, all'assemblea della Società delle Nazioni, un progetto che prevedeva l'unione di più paesi , in un sistema federale³”.

L'Europa post bellica si basava su una Europa separata in due parti, occidente e oriente, e lo scopo principale per tutti i paesi dell'assemblea era la ricostruzione economica; questo obiettivo era fondamentale anche per quella che era definita la più forte potenza economica mondiale: gli Stati Uniti. In questo periodo storico si collocava la decisione presa dagli Stati Uniti tramite il sottosegretario di Stato Marshall che all'università di Harvard, alla fine degli anni quaranta, pianificava quello che sarà definito “*European Reconstruction Program*”⁴.

Il programma di ricostruzione europea esigeva che gli Stati europei fossero uniti al fine di utilizzare gli aiuti. Il piano Marshall inizialmente fu pensato per tutti i Paesi europei, senza voler precludere alcun paese per motivi politici.

¹ C. Zanghì, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, G. Giappichelli Editore, 2000, p. 38

² Ibidem

³ E. Conze, 1919. *La grande illusione. Dalla Pace di Versailles a Hitler. L'anno che cambiò la storia del Novecento*, Rizzoli, 2019, p. 67

⁴ C. Zanghì, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, op. cit., p. 40

La Francia ed il Regno Unito concordarono con tale orientamento in quanto speravano di accrescere, attraverso questa politica, il ruolo del continente europeo e diminuire, di conseguenza, la dipendenza economica e politica degli Stati Uniti.

Contemporaneamente a livello economico, nel 1930 fu istituita la BRI – Banca di regolamenti internazionali con lo scopo di gestire il problema dei debiti di guerra derivanti dalla prima guerra mondiale⁵. In seguito la BRI divenne una sede di coordinamento delle politiche monetarie e finanziarie a livello globale

Nel 1944 ci fu la Conferenza di Bretton Woods dove fu istituito il FMI orientato a sostenere una più ampia collaborazione in ambito economico, sociale e politico che ha operato fino al 1971 come *gold exchange standard*⁶.

Dopo la Seconda guerra mondiale i paesi che ne uscirono vincitori organizzarono la Conferenza di Jalta nel 1945 con lo scopo di stipulare una pace duratura che si tramutò ben presto in un periodo conosciuto come “Guerra Fredda” fra i paesi occidentali e i paesi sovietici che durò fino al 1989, anno che segna la caduta del Muro di Berlino.

“Il 1948 è l’anno del Trattato di Parigi che crea l’Organizzazione Europea di Cooperazione Economica (OECE), la prima organizzazione di cooperazione economica, sorta fra gli Stati dell’Europa occidentale”⁷.

Un elemento positivo scaturito dalla Conferenza di Jalta fu l’istituzione dell’ONU, l’Organizzazione delle Nazioni Unite che si sostituì alla Società delle Nazioni, dove l’Italia vi entrò nel 1955.

L’ONU svolgeva la sua attività nel settore economico direttamente o indirettamente attraverso i suoi organi sussidiari come l’UNCTAD⁸, l’UNDP⁹ e l’UNEP¹⁰.

Nel 1948 fu siglato il Trattato di Bruxelles che annunciava l’inizio dell’Unione Europea e che si estese all’Italia attraverso il Protocollo di Parigi del 1954¹¹.

Nel settore militare le più grandi decisioni di difesa riuscirono a coinvolgere tutta l’area dei Paesi occidentali sotto l’egida degli Stati Uniti.

Nel 1949 con il Trattato di Washington venne istituita una alleanza politico militare, detta “Alleanza Atlantica” e una organizzazione chiamata NATO che riuniva Paesi come gli Stati europei, gli Stati Uniti ed il Canada¹².

⁵ C. Zanghì, *Istituzioni di diritto dell’Unione Europea*, op. cit., p. 41

⁶ Ibidem

⁷ N. Acocella, *Fondamenti di politica economica*, Carocci, 1997, p. 140

⁸ Conferenza delle Nazioni Unite sul Commercio e lo Sviluppo del 30 dicembre 1964

⁹ Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo del 22 novembre 1965

¹⁰ Programma delle Nazioni Unite per l’Ambiente del 5 giugno 1972

¹¹ C. Zanghì, *Istituzioni di diritto dell’Unione Europea*, op. cit., p. 42

¹² Ibidem

Nel breve volgere di qualche anno la situazione in Europa era totalmente cambiata: da una Europa separata dai conflitti interni, quale si presentava il continente nel 1945, ad una Europa basata sulla cooperazione soprattutto nel settore economico, politico e militare – e che aveva rispondenza in istituzioni quali l’OECE, UEO, NATO e il Consiglio d’Europa alle quali occorreva aggiungere l’unione doganale istituita fra il Belgio, l’Olanda ed il Lussemburgo (Benelux).

La prima tappa dell’integrazione europea ha avuto luogo con i trattati di Roma, sottoscritti il 25 marzo 1957 da Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo e Olanda. Vengono così istituite la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea dell’energia atomica (CEEa o Euratom), per questo vengono considerati come il primo atto dell’Europa di oggi.

Il trattato CEE voleva agevolare gli scambi e la produzione creando un mercato comune dove si sarebbero riuniti tutti i paesi firmatari. All’interno del Trattato vengono stabilite le tempistiche e i comportamenti che gli Stati firmatari dovevano rispettare per la creazione del mercato comune. Vengono inoltre fondati il Fondo sociale europeo e la Banca europea per gli investimenti con la finalità di migliorare il benessere dei cittadini e per avere una crescita dell’economia all’interno del mercato comune. Con il trattato sono stati aboliti i dazi doganali tra gli Stati firmatari ed è stata inserita al contempo una tassa doganale comune nei confronti di coloro che non avevano partecipato alla sottoscrizione del trattato. Sono stati, inoltre, istituiti: la Commissione Europea, il Consiglio Europeo e il Parlamento Europeo, istituzioni concepite per collaborare tra di loro.¹³

Il trattato al suo interno ha come obiettivo di creare un mercato comune e un’Europa sempre più grande e unita. Questo sottolinea come questo Trattato non abbia solo un obiettivo economico ma anche un obiettivo politico: creare una unione più forte fra le popolazioni europee”.¹⁴

Il Mercato comune ha avuto come funzioni principali quella di unire le frontiere creando così una tassa doganale comune verso i paesi che non vi avevano aderito e quella di delineare le linee guida da seguire per le politiche comuni creando una normativa antimonopolistica¹⁵.

Negli anni Settanta la collaborazione europea rallentò per poi riprendere nel 1978 con la fondazione dello SME. Successivamente, ad un’altra battuta di arresto nei primi anni Ottanta, il processo di integrazione europeo ebbe un significativo sviluppo con l’Atto unico europeo, utile ad integrare e a modificare il Trattato di Roma. L’obiettivo dell’Atto unico era l’eliminazione delle barriere non tariffarie al fine di portare a compimento il mercato unico europeo entro il 1992.

Nuovi obiettivi furono individuati, nell’ambito dell’azione europea, relativamente all’ambiente, ricerca tecnologica, coesione economica e sociale, sicurezza e salute sul posto di lavoro.

¹³ Trattati di Roma del 25 marzo 1957

¹⁴ Trattato che istituisce la Comunità Economica europea ed Atti allegati del 25 marzo 1957

¹⁵ E. Letta, *L’allargamento dell’Unione europea*, Il Mulino, 2003, p. 48

Infine, con gli Accordi di Maastricht del 1992 venne deliberata la nascita dell'Unione Europea e l'istituzione di una moneta unica¹⁶.

Il 7 febbraio 1992 con il Trattato sull'Unione europea, o Trattato di Maastricht, si dava seguito a ciò che era iniziato con i Trattati di Roma ovvero l'allargamento dell'Unione e una sempre più stretta collaborazione tra i vari paesi europei. Il Trattato è stato firmato da Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito e Spagna. Viene così determinata la nascita della Comunità europea (CE), all'articolo G viene infatti stabilito che "l'espressione Comunità economica europea è sostituita dall'espressione Comunità europea".¹⁷

Con questo Trattato vengono stabiliti i tre pilastri che sono le fondamenta dell'Unione.

Il primo pilastro era costituito dalla Comunità europea, la quale doveva vigilare sul corretto funzionamento del mercato comune, su un corretto sviluppo del settore economico garantendo un alto livello di occupazione e doveva infine garantire la *gender equality*.

Il secondo pilastro era costituito dalla politica estera e di sicurezza comune (PESC). Il compito dell'unione era quello di controllare il rispetto delle due politiche da essa stabilite. Aveva quindi lo scopo di far rispettare i valori comuni, l'autonomia e l'integrità dell'Unione, l'affermazione della democrazia e il rispetto dei diritti fondamentali. Il terzo pilastro era costituito dalla "cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni". Questo pilastro si poneva l'obiettivo di elevare lo standard di sicurezza per tutti i cittadini europei e riguardava diversi settori, come ad esempio la lotta all'immigrazione irregolare, la lotta al terrorismo, l'istituzione dell'Europol e un approccio comune nella gestione delle richieste d'asilo.¹⁸

Con l'obiettivo di "realizzare un'unione sempre più stretta fra i popoli europei"¹⁹ è stata così ampliata la collaborazione tra i vari paesi e sono state così poste le basi per l'Unione Monetaria Europea (UEM). La realizzazione dell'Unione economica e monetaria fu confermata nel giugno 1988 dal Consiglio europeo e fu affidato ad un comitato il compito di redigere un piano per portare a termine la sua realizzazione. Alla conclusione dei lavori fu presentato il "Rapporto Delors che delineava in tre fasi l'istituzione dell'Unione economica e monetaria"²⁰.

La prima fase ha avuto inizio il 1° luglio 1990, data in cui ha avuto inizio la libera circolazione dei capitali, il potenziamento della collaborazione tra le varie banche centrali e il libero utilizzo dell'ECU.

La seconda fase ha avuto inizio il 1° gennaio 1994 con l'istituzione dell'Istituto Monetario Europeo (IME).

¹⁶ UEM, Unione economica e monetaria europea, giugno 1988

¹⁷ F. S. Mishkin, S.G. Eakins, E. Beccalli, *Istituzioni e mercati finanziari*, Pearson, 2019, p. 89

¹⁸ C. Zanghi, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, op. cit., p. 46

¹⁹ F. S. Mishkin, S.G. Eakins, E. Beccalli, *Istituzioni e mercati finanziari*, op. cit., p. 91

²⁰ F. S. Mishkin, S.G. Eakins, E. Beccalli, *Istituzioni e mercati finanziari*, op. cit., p. 91

L'Istituto Monetario Europeo si occupava di due compiti principali: potenziare la collaborazione tra le varie banche centrali, coordinare le loro politiche monetarie e preparare l'introduzione del Sistema europeo di banche centrali (SEBC). In questa seconda fase viene anche vietata l'assegnazione di finanziamenti al settore pubblico da parte delle banche centrali nazionali e vengono intraprese delle azioni preparatorie all'entrata in vigore dell'ultima fase dell'Unione monetaria. La terza fase ha avuto inizio il 1° gennaio 1999 ed ancora oggi non è terminata. Nella terza fase, per i primi undici stati aderenti alla moneta unica è stato imposto un tasso di cambio fisso e una politica monetaria comune sotto la vigilanza della BCE. Questa terza fase non ha avuto fine ancora oggi ed è evidente dai continui ingressi nell'Unione monetaria della Grecia nel 2001, della Slovenia nel 2007, da Cipro, Malta e Slovacchia nel 2009, dall'Estonia nel 2011, dalla Lettonia nel 2014, dalla Lituania nel 2015 ed infine dalla Croazia nel 2023.²¹

Il rispetto dei criteri stabiliti nel Trattato di Maastricht, elencati nel protocollo successivo all'articolo 104 C, era necessario per poter adottare l'euro e la loro applicazione era obbligatoria. È stato però necessario introdurre una deroga all'utilizzo dell'euro per due stati, Danimarca e Regno Unito, soprannominata anche opt-out. Questa clausola non ha precluso in questo caso a Danimarca e Regno Unito la partecipazione alla Comunità europea anche non aderendo all'Unione monetaria.

Per poter aderire all'Unione monetaria è quindi necessario rispettare i parametri prefissati nel Trattato di Maastricht per poter avere l'ingresso di nuovi paesi al suo interno senza che si vada ad intaccare la stabilità dei prezzi. I criteri illustrati nel Trattato di Maastricht sono:

1. la stabilità dei prezzi, ovvero l'inflazione dei prezzi di ciascuno Stato membro non doveva superare dell'1,5% la media dei tre migliori andamenti dell'inflazione dei rispettivi tre Stati membri con inflazione più bassa;
2. il rapporto tra deficit pubblico e Prodotto Interno Lordo non deve superare la soglia del 3%. Il rapporto tra debito pubblico e Prodotto Interno Lordo, invece, non deve superare la soglia del 60%;
3. il livello dei tassi di interesse di lungo termine deve essere inferiore al 2% della media dei tre Stati membri con la miglior stabilità dei prezzi;
4. si devono limitare le oscillazioni del tasso di cambio per almeno i due anni precedenti all'entrata nell'Unione monetaria.²².

Nel Trattato sull'Unione europea, gli articoli che vanno dal 102 A al 104 C sanciscono le linee guida della politica economica e monetaria che sarebbe stata attuata.

²¹ E. Letta, *L'allargamento dell'Unione europea*, op. cit., p. 50

²² G. Tesaro, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Editoriale Scientifica, 2018, p. 101

In particolare, l'articolo 104 C ribadisce il rispetto dei criteri di convergenza per poter avviare la terza fase dell'Unione monetaria europea.²³

L'obiettivo principale del Trattato di Maastricht era quello di far rispettare i criteri di convergenza per far sì che potesse essere attuata la terza fase dell'Unione monetaria europea. Mancava però un rapido meccanismo in grado di riuscire a risanare in tempi brevi una delle possibili violazioni dei criteri di convergenza lasciando alla commissione una grande libertà di azione che potrebbe portare a soluzioni politiche andando ad intaccare la fiducia nelle istituzioni europee.²⁴

²³ A. Brunila, M. Buti, D. Franco, *The Stability and Growth Pact*, Palgrave Macmillan, 2001, p. 66

²⁴ Ibidem

1.2 Il patto e i suoi contenuti

Il Patto di stabilità e crescita (PSC) è stato introdotto in seguito all'approvazione della Risoluzione del Consiglio europeo e del Trattato di Amsterdam del 17 giugno 1997.

Il Patto si colloca nell'ultima fase dell'Unione monetaria ed ha l'obiettivo di monitorare e far rispettare, agli Stati membri, i criteri di convergenza. È stato introdotto con l'obiettivo di far proseguire la stabilità di bilancio successivamente all'entrata in vigore dell'euro.

La sua composizione è stata delineata in seguito all'approvazione della Risoluzione del Consiglio europeo del 17 giugno 1997 e dall'approvazione di due successivi regolamenti del Consiglio del 7 luglio 1997. L'obiettivo che si pone la Risoluzione del Consiglio europeo è quello di far rispettare con fermezza il rigido orientamento politico comune, in questo modo tutti i paesi aderenti all'Unione monetaria avrebbero rispettato i parametri di Maastricht. Il risultato sarebbe un orientamento politico ben definito e comune all'interno dell'Unione senza la possibilità, per alcuni paesi, di dissociarsi dai parametri dell'Unione. Nella Risoluzione vengono stabiliti i comportamenti che devono tassativamente rispettare gli Stati membri, la Commissione europea ed il Consiglio europeo²⁵.

Gli Stati membri devono perseguire un avanzo di bilancio intermedio o comunque prossimo al pareggio, adottando correzioni quando esse sono necessarie e, inoltre, devono rendere di pubblico dominio le raccomandazioni che vengono emanate dal Consiglio.

Gli Stati membri, inoltre, per raggiungere l'obiettivo di stabilità devono adottare le idonee correzioni nel bilancio e quando emerge il rischio che il deficit possa essere superiore alla soglia massima stabilita al 3%, devono rapidamente intraprendersi azioni volte a correggerlo.

Gli Stati membri, infine, devono correggere il deficit in eccesso entro un anno da quando si è palesato e, quando si manifesta una riduzione del Prodotto Interno Lordo dello 0,75%, nel corso di un anno hanno l'obbligo di velocizzare e spiegare come verrà applicata la procedura per il deficit in eccesso.²⁶

All'interno della Risoluzione vengono delineati anche i compiti dei quali la Commissione si fa carico; pertanto, ha il compito di applicare il suo diritto di azione semplificando così la rapida e corretta applicazione del Patto quando si fa necessario e di facilitare l'attivo funzionamento della procedura di allarme preventivo presentando periodicamente e, quando la situazione lo richiede, tempestivamente al Consiglio relazioni, pareri e raccomandazioni²⁷.

La Commissione, inoltre, si fa carico di preparare un resoconto quando il rapporto tra deficit pubblico e Prodotto Interno Lordo risulta superiore al 3% ed è tenuto a presentarlo anche quando il rapporto, anche se superiore al 3%, non viene ritenuto eccessivo.

²⁵ F. Capriglione, *Unione monetaria e ruolo della BCE. Unione bancaria europea, SSM, SRM*, in *Corso di diritto pubblico dell'economia*, a cura di M. Pellegrini, Cedam, 2016, p. 72

²⁶ *Ibidem*

²⁷ G. Tesaro, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, op. cit., p. 102

Infine, la Commissione deve preparare delle indicazioni quando il Consiglio lo richiede. Il Consiglio deciderà in seguito se il rapporto tra deficit pubblico e PIL è da ritenersi eccessivo.²⁸

Infine, nella Risoluzione vengo delineati i compiti del Consiglio, il quale deve far rispettare tutti i parametri del Patto nel minor tempo possibile e senza possibilità di deroghe adottando decisioni tempestivamente. Inoltre, quando si presenta un eccessivo deficit deve suggerirne una pronta rettifica assegnando provvedimenti nei confronti degli Stati che non lo correggono. È anche sollecitato ad esigere la creazione di un deposito nel momento in cui vengono delineati dei provvedimenti nei confronti degli Stati che non correggono l'eccessivo deficit, che rimane però infruttifero per due anni. Se dopo due anni dalla sua creazione lo Stato non ha corretto il deficit eccessivo, il Consiglio deve trasformare il deposito in una multa. Questo non avviene solo nel caso in cui lo Stato, nei due anni successivi alla creazione del deposito, è riuscito effettivamente a correggere il deficit eccessivo. Infine, il Consiglio deve illustrare il perché non ha proseguito le indagini successivamente alla raccomandazione della Commissione e deve rendere di pubblico dominio il voto di tutti gli Stati.²⁹

La soglia massima del rapporto deficit/PIL, fissata al 3%, prima dell'Unione monetaria, veniva imputata alla "*Golden rule of public finance*" la quale stabiliva come valore da non dover superare la spesa di investimento del singolo Stato. "La soglia del 3% fu fissata da Guy Abeille, all'epoca funzionario del dipartimento di bilancio al Ministero delle Finanze francese."³⁰

Questa soglia fu fissata senza alcun criterio ma esclusivamente tenendo conto del rapporto Deficit/PIL che la Francia aveva in quegli anni. All'epoca in Francia il rapporto era del 2,6% e riuscire a portarlo al 2% sarebbe stato un compito non semplice per l'esecutivo francese e perciò si decise di fissare la soglia al 3%. In questo modo l'esecutivo francese non avrebbe avuto difficoltà a rispettare la soglia del 3% ed evitava la presenza di possibili pressioni esterne visto che in quel momento il rapporto Deficit/PIL era dello 0,4% più basso della soglia che si stava andando a prefissare.

La soglia del rapporto debito/PIL, fissata al 60%, trova invece spiegazione nell'"austerità espansiva", secondo la quale la crescita deriva da una diminuzione della spesa pubblica con il conseguente abbassamento del debito, in questo modo vengono diminuite le tasse nei confronti della popolazione e aumenta il reddito atteso.³¹

Il motivo che ha portato alla nascita del Patto di stabilità e crescita era incentrato sulla stabilità che era condizione necessaria per attuare la terza, ed ultima, fase dell'Unione monetaria, ovvero la fase che determinava l'entrata in vigore dell'euro. Se uno Stato membro non avesse rispettato le soglie fissate nel Patto o non avesse cercato di correggere rapidamente tale posizione, avrebbe indebolito

²⁸ Risoluzione del Consiglio Europeo del 7 luglio 1997.

²⁹ G. Tesauro, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, op. cit., p. 103

³⁰ G. Di Taranto, *L'Europa tradita*, LUISS University Press, 2017, p. 56

³¹ Ibidem

tutti gli Stati aderenti all'eurozona. Di conseguenza non sarebbe stato possibile rispettare gli obiettivi prefissati e ci sarebbe stato un progressivo indebolimento di tutti gli altri Stati membri aderenti all'Unione monetaria e non solo di quello che non rispettava i parametri prestabiliti.³²

Per questo motivo si è resa necessaria l'introduzione di un rapido meccanismo volto alla prevenzione e alla correzione dei parametri di Maastricht.

³² A. Brunila, M. Buti, D. Franco, *The Stability and Growth Pact*, Palgrave Macmillan, 2001, p. 38

1.3 I criteri e le procedure per il coordinamento delle politiche di bilancio degli stati membri dell'UE

Il Patto di stabilità e crescita ha l'obiettivo di evitare deficit eccessivi, l'armonizzazione delle politiche e a prevenire e a correggere il rapporto tra deficit pubblico e PIL nel momento in cui risulti superiore al 3%, fornendo disposizioni chiare per l'applicazione della Procedura per i Disavanzi Eccessivi (PDE). La PDE si pone l'obiettivo di correggere rapidamente il livello eccessivo di disavanzo o di debito del paese che non risulta all'interno dei parametri di convergenza.

È possibile iniziare la PDE quando una delle due seguenti soglie del Patto di stabilità e crescita viene superata:

1. quando il rapporto tra deficit e Prodotto Interno Lordo di uno Stato membro supera la soglia del 3%;
2. quando il rapporto tra il debito pubblico e il Prodotto Interno Lordo di uno Stato membro supera la soglia del 60% e non si riduce con un andamento significativo.

Per avere un corretto e rapido funzionamento del Patto di stabilità e crescita si era reso necessario approvare due regolamenti denominati anche rispettivamente braccio preventivo e braccio correttivo. Il braccio preventivo, istituito con il regolamento n.1466/97 del 7 luglio 1997, assicura la sostenibilità della politica fiscale dei vari Stati membri. Il braccio correttivo, istituito con il regolamento n.1467/97 del 7 luglio 1997, decide le azioni da compiere per i vari Stati membri che non rispettano le due regole per la quale può essere iniziata la procedura per i disavanzi eccessivi. La Procedura per i Disavanzi Eccessivi rientra quindi nel braccio correttivo ed è disciplinata dall'art. 126 del TFUE.³³

Con il regolamento n.1466/97 viene introdotto il braccio preventivo nel quale “vengono stabilite le norme riguardanti il contenuto, la presentazione, l'esame e la supervisione dei programmi di stabilità e dei programmi di convergenza nell'ambito della sorveglianza collettiva per promuovere la vigilanza e il coordinamento delle politiche economiche, raggiungendo così gli obiettivi prefissati dall'Unione relativi alla crescita e all'occupazione”³⁴.

Il braccio preventivo prevede la realizzazione di un obiettivo di bilancio a medio termine per assicurare una politica di bilancio sostenibile, che deve essere personalizzato per ogni Stato membro. Il fondamento del braccio preventivo è l'obiettivo di bilancio a medio termine (OMT).

L'OMT indica la discrepanza tra i ricavi e le uscite fiscali che riduce il rischio per lo Stato membro di eccedere il limite del 3% del Prodotto Interno Lordo, garantendo così una stabilità a lungo termine delle finanze pubbliche.

³³ A. Porta, *L'unione economica e monetaria. Come e perché l'Europa è arrivata fin qui e quali sono le prospettive*, Bocconi Editore, 2020, p. 68

³⁴ A. Brunila, M. Buti, D. Franco, *The Stability and Growth Pact*, op. cit., p. 40

Ogni anno, i paesi dovrebbero compiere dei miglioramenti verso questo scopo, e questi passi sono chiamati “percorso di adeguamento verso l’OMT”, adattati per le esigenze di ogni singolo Stato membro, questi miglioramenti devono però essere interamente finanziati dai provvedimenti concernenti le entrate. All’interno del braccio preventivo, i programmi di stabilità e di convergenza rappresentano come gli Stati intendono perseguire la strategia di bilancio a medio termine di ogni Stato membro, ovvero come intendo raggiungere o mantenere una solida situazione di bilancio nel medio periodo, rispettando i requisiti del Patto.

Sono richiesti i piani di convergenza ai paesi che non hanno aderito all’euro, e quindi che non sono entrati nell’Unione monetaria tramite la clausola opt-out (esenzione permanente) o per una esenzione non permanente. I programmi di stabilità invece sono presentati dai paesi che hanno adottato l’euro come moneta e i suoi obblighi servono a garantire la stabilità all’Eurozona. Non è invece richiesta la redazione dei programmi di stabilità o di convergenza per i paesi che si servono dell’assistenza finanziaria che deve essere però accompagnata da programmi di assestamento economico.³⁵

Il regolamento numero 1467/97 istituisce il meccanismo correttivo, delineando le procedure per rendere più rapide e chiare le azioni contro i disavanzi eccessivi, con l'intento di sanare prontamente i disavanzi non appena emergono. Questo meccanismo correttivo prevede l'adozione di azioni correttive quando il rapporto tra il deficit e il Prodotto Interno Lordo (PIL) e quello tra il debito e il PIL eccedono le soglie stabilite del 3% e del 60%, rispettivamente. Ponendosi questi obiettivi il regolamento punta a rafforzare e rendere più trasparenti le Procedure per i Disavanzi Eccessivi (PDE), viene così stabilito il termine massimo per correggere i disavanzi che non deve superare dopo un anno dalla sua manifestazione, salvo circostanze eccezionali lasciate alla descrizione del Consiglio. Viene fornito un calendario delle varie fasi procedurali nel quale in caso di trasgressione da parte di uno Stato membro delle decisioni del Consiglio verrà notificata una sanzione entro i dieci mesi successivi al superamento della soglia massima del 3% del disavanzo pubblico³⁶.

Nel caso in cui vengano emesse delle sanzioni nei confronti di uno Stato membro è necessaria la costituzione di un deposito infruttifero, nel caso di altri due anni di inadempienza lo stesso deposito verrà automaticamente tramutato in multa. Vi sono infine delle circostanze eccezionali in cui il disavanzo eccessivo può essere definito eccezionale e temporaneo, ovvero nei casi in cui il calo del PIL reale sia superiore al 2%. Anche i casi in cui il calo sia compreso tra lo 0,75% e il 2% possono essere considerati eccezionali e temporanei, previa considerazione delle prove che porta a sostegno

³⁵ A. Porta, *L'unione economica e monetaria. Come e perché l'Europa è arrivata fin qui e quali sono le prospettive*, op. cit., p. 71

³⁶ C. Zanghì, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, op. cit., p. 48

lo Stato membro. Il braccio correttivo, in questo modo, permette un'applicazione rapida e scrupolosa di tutti gli elementi della Procedura per i Disavanzi Eccessivi.³⁷

Il Patto di stabilità e crescita è diventato parte integrante della legislazione complementare dell'Unione Europea, prevedendo che le decisioni venissero prese seguendo le procedure legislative ordinarie. Al contrario, la Germania aveva suggerito che il Patto dovesse agire come uno strumento di sanzione automatica al di fuori del processo legislativo convenzionale. Tuttavia, questa proposta non trovò l'accordo di tutti gli Stati membri, permettendo così alla Commissione Europea di conservare il suo privilegio di iniziativa e, parallelamente, al Consiglio di mantenere la sua autorità decisionale all'interno del contesto legislativo standard.³⁸

³⁷ R. Morris, H. Ongena, L. Schuknecht, *The reform and implementation of the Stability and Growth Pact*, Occasional Paper Series, 2006, p. 103

³⁸ Ibidem

CAPITOLO II – L'evoluzione del Patto di stabilità e crescita

Sommario: 2.1 La revisione del Patto di stabilità e crescita. 2.2 Le modifiche del 2011 al Patto di stabilità e crescita. 2.3 La sospensione del Patto di stabilità e crescita dopo la pandemia da Covid-19. 2.3.1 Il ruolo della sorveglianza delle politiche fiscali.

2.1 La revisione del 2005 al Patto di stabilità e crescita

I primi nove anni di vita dell'euro - dal 1999 al 2007 rappresentano gli anni nei quali sono state gettate le basi per la crisi dell'UEM e dove la credibilità delle regole di bilancio è stata compromessa.

Quasi subito dopo la nascita dell'euro si è avvertita una stanchezza da consolidamento.

Le politiche fiscali di bilancio sono state ampiamente allentate, soprattutto durante la lieve recessione dei primi anni 2000, e i tassi di interesse più bassi ottenuti grazie all'UEM sono stati utilizzati per aumentare la spesa primaria e i tagli alle tasse³⁹.

Dopo aver raggiunto un minimo ciclico dell'1% del PIL nel 2000, i disavanzi medi dell'area dell'euro sono nuovamente peggiorati, salendo a circa il 3% nel 2003.

Diversi paesi - tra cui non solo la Grecia, il Portogallo e l'Italia, ma anche la Francia e la Germania - hanno superato la soglia del 3% di deficit. Ciò è in contrasto, in particolare, con l'impegno assunto dall'Italia prima dell'introduzione dell'euro di registrare avanzi di bilancio significativi.

Anche il debito pubblico medio ha iniziato a crescere e, quando si è trattato di attuare il Patto di Stabilità e Crescita in maniera rigorosa, la prima prova è fallita.

Di fronte alla necessità di applicare pienamente le disposizioni del braccio correttivo del Patto di stabilità e crescita, nell'autunno 2003, Francia e Germania, tra gli altri, hanno respinto una raccomandazione della Commissione che chiedeva sanzioni per i disavanzi eccessivi⁴⁰.

La Commissione, con il sostegno dei governi e del mondo accademico, ha risposto proponendo una riforma del Patto di Stabilità e Crescita⁴¹.

Le relazioni avvenute tra gli Organi dell'Unione Europea e i Paesi membri hanno comportato l'adozione dei Regolamenti del Consiglio n.ri 1055 e 1056 del 2005 e alla ricerca di modifiche del Patto di Stabilità e Crescita.

In relazione al braccio preventivo la riforma richiedeva alcune modifiche soprattutto riguardo all'obiettivo da raggiungere nel medio termine, alla modalità del conseguimento e alle attività da esaminare per attuare una corretta valutazione fiscale dei Paesi all'interno dell'Unione.

³⁹ S. Hauptmeier, A. J. Sanchez-Fuentes, L. Schuknecht, *Towards Expenditure Rules and Fiscal Sanity in the Euro Area*, *Journal of Policy Modeling* 3(4), July-August, 2011, p. 11

⁴⁰ F. Zeitler, *What remains of the Stability and Growth Pact?* Deutsche Bundesbank, agosto 2005, p. 7

⁴¹ J. Fischer, L. Jonung and M. Larch, *101 Proposals to Reform the Stability and Growth Pact. Why So Many? A Survey*, *European Economy – Economic Papers* no. 267, European Commission, December. 2006, p. 22

L'obiettivo era quello di delineare gli obiettivi dei Paesi in materia di bilancio.

La riforma, approvata all'inizio del 2005 aveva introdotto una maggiore discrezionalità, indulgenza e controllo politico nelle procedure. Il rigore del limite del 3% e i tempi per la correzione dei disavanzi eccessivi sono stati allentati, mentre le scadenze per i termini procedurali sono stati estesi.

Non sono stati presi incentivi migliorativi per un'applicazione rigorosa da parte della Commissione e l'effettiva applicazione da parte del Consiglio ECOFIN⁴². Durante i negoziati per la riforma del Patto, la BCE ha sottolineato i rischi che comportava di annacquare il quadro istituzionale e, nel marzo 2005, ha espresso serie preoccupazioni per il risultato⁴³.

La prima modifica al Patto di stabilità e crescita è avvenuta nel 2005, con l'obiettivo di rendere il Patto più "intelligente", tenendo maggiormente conto delle circostanze economiche e delle caratteristiche specifiche di ogni Paese. Se da un lato queste modifiche hanno permesso una maggiore applicazione delle regole, contemporaneamente hanno ampliato sia la complessità del Patto che il grado di discrezionalità delle istituzioni, diminuendo così la prevedibilità delle regole.

“Durante la riunione straordinaria del 20 marzo 2005, il Consiglio Ecofin ha adottato una relazione ai capi di Stato e di governo denominata “Migliorare l'attuazione del patto di stabilità e crescita”. Tale documento è stato approvato dal Consiglio europeo nella riunione primaverile tenutasi a Bruxelles il 22 e 23 marzo 2005⁴⁴”.

“Una modifica importante avvenuta nel 2005 è la modifica al braccio preventivo dove il concetto di bilancio “prossimo al pareggio o in surplus” è sostituito da “obiettivi di bilancio a medio termine” specifici per paese. Questi devono essere determinati sulla base del rapporto debito/PIL e della crescita potenziale e devono essere rivisti dopo non più di quattro anni”⁴⁵.

Al netto degli effetti ciclici e dell'impatto di misure “una tantum”, deficit a medio termine fino all'1% del PIL possono essere specificati per i paesi con tassi di crescita elevati e rapporti di indebitamento bassi. Gli obiettivi sono fissati solo per i paesi dell'area euro e per i paesi ancorati all'euro nel meccanismo europeo di cambio⁴⁶.

“Un consolidamento annuale pari allo 0,5% del PIL, corretto per gli effetti ciclici e le misure “una tantum”, è richiesto agli Stati membri che non riescono a raggiungere l'obiettivo a medio termine. Il consolidamento potrebbe essere inferiore durante i periodi definiti economicamente “cattivi”.

⁴² R. Morris, H. Ongena, L. Schuknecht, *The reform and implementation of the Stability and Growth Pact*, Occasional Paper Series, 2006, p.14

⁴³ European Central Bank, *Statement of the Governing Council on the ECOFIN Council's Report on Improving the Implementation of the Stability and Growth Pact*, op. cit. p. 38

⁴⁴ https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2013/10/Golino_vincoli-bilancio-UE_Ita1.pdf

⁴⁵ https://centridiricerca.unicatt.it/lam-OM2_2014_def.pdf

⁴⁶ European Central Bank, *Statement of the Governing Council on the ECOFIN Council's Report on Improving the Implementation of the Stability and Growth Pact*, op. cit. p. 38

Tuttavia, gli Stati si impegnano a consolidare più vigorosamente i propri bilanci pubblici nei periodi “buoni” e a utilizzare le entrate impreviste per ridurre i deficit e i livelli di debito”⁴⁷.

I “bei tempi” sono definiti come periodi in cui la produzione supera il potenziale ed eventuali deviazioni dai percorsi di aggiustamento devono essere spiegate e, se necessario, la Commissione può formulare raccomandazioni per ulteriori azioni.

“Agli Stati membri è consentito divergere temporaneamente dal loro obiettivo di bilancio a medio termine o dal percorso di aggiustamento”⁴⁸. In questo contesto si può tenere conto delle riforme che portano ad un miglioramento delle finanze pubbliche. Le necessarie analisi costi-benefici devono essere presentate dagli Stati membri come parte dei loro programmi di stabilità e convergenza.

Un'altra modifica riguarda l'articolo 104, paragrafo 2a, del trattato CE che consente l'aumento del disavanzo se quest'ultimo ha un tempo definito e il rapporto tra deficit pubblico e PIL non si discosta molto dal valore di riferimento. Ai sensi dell'articolo 104, paragrafo 3, del Trattato CE, la Commissione, nella sua relazione sull'avvio di una procedura per debito eccessivo, è tenuta a considerare il rapporto tra il disavanzo e gli investimenti pubblici, la situazione economica dello Stato preso in esame e di altri fattori determinanti.

Contrariamente all'accordo precedente, circostanze economiche eccezionali sono già costituite da un tasso di crescita negativo o da una considerevole perdita accumulata di produzione durante periodi di crescita inferiore alla media⁴⁹.

Per la relazione della Commissione sull'avvio della procedura per disavanzo eccessivo e per le successive decisioni del Consiglio, gli “altri fattori rilevanti” sono la crescita potenziale, le condizioni economiche prevalenti, la realizzazione di misure relative alla strategia di Lisbona e le misure volte a promuovere la ricerca nonché l'innovazione, gli sforzi di risanamento del bilancio in “tempi buoni”, la sostenibilità del debito e degli investimenti pubblici”⁵⁰.

Inoltre, occorre tenere in debita considerazione altre obiezioni da parte del paese in deficit interessato, date, ad esempio, le tensioni derivanti dai “contributi finanziari alla promozione della solidarietà internazionale” e “al raggiungimento degli obiettivi politici europei, in particolare l'unificazione dell'Europa”⁵¹.

⁴⁷ www.aranagenzia.it/attachments/article/14213/Audizione-UPB-Atti-UE.pdf

⁴⁸ Ibidem

⁴⁹ A. Viterbo. e R. Cisotta, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2/2012, pp. 323-368.

⁵⁰ Ibidem

⁵¹ A. Pandolfi, *L'integrazione europea e la crisi economica globale*, in Cantaro A. (a cura di), *Il costituzionalismo asimmetrico dell'Unione*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 289- 303.

Se si assistesse ad eventi eccezionali, la scadenza della correzione del disavanzo può essere prorogata a due anni dalla sua identificazione. La decisione sull'esistenza di circostanze particolari includerà una valutazione degli "altri fattori rilevanti" secondo l'art. 104, par. 3, del trattato CE.

Nel caso in cui si prevedessero eventi economici avversi durante l'attuale procedura per disavanzo eccessivo, le raccomandazioni secondo l'art. 104, par. 7, del trattato ECT, vale a dire la prima raccomandazione sulla correzione del deficit, e le raccomandazioni associate alla notifica ai sensi dell'articolo 104, paragrafo 9, del trattato ECT, possono essere ripetute e riformulate se lo Stato membro interessato ha attuato le raccomandazioni precedenti ma il deficit non è stato comunque corretto.

Secondo la Bundesbank, le nuove regole indeboliscono gravemente il Patto di stabilità e crescita. Diminuiscono sia gli incentivi per perseguire una sana politica di bilancio sia l'impatto vincolante delle regole e inviano anche segnali sbagliati ai paesi che non vogliono aderire alla moneta unica. Differenziando tra i paesi, il patto diventerà meno trasparente, più complesso e, quindi, in definitiva, ancora più difficile da applicare⁵².

La visione delle banche federali guarda alle gravi condizioni sulle quali si basa la politica monetaria unica e su come possano deteriorarsi anche in relazione alla politica fiscale.

Gli Organi dell'Unione Europea devono essere consapevoli della loro responsabilità nei confronti della Comunità e applicare le regole al fine di raggiungere e salvaguardare l'obiettivo di raggiungere bilanci strutturalmente equilibrati nel medio termine.

Il Patto del 2005 è stato indulgente poiché sono state immediatamente osservate proroghe significative per i termini di scadenza della procedura di deflazione eccessiva e sono stati richiesti sforzi di aggiustamento limitati.

Nel caso della Grecia, la procedura per gli alti disavanzi è stata abrogata nel 2007, in quanto la Commissione ha ritenuto inaffidabili i dati economici e gli impegni politici, inaffidabilità che si è rivelata vera nel 2009, quando sono emersi massicci errori statistici⁵³.

Ciononostante, nel periodo fino al 2007 c'è stato un miglioramento dei saldi finanziari e il deficit medio è sceso all'1% del PIL. Pochi paesi hanno attuato un consolidamento significativo, nonostante gli sviluppi economici favorevoli.

La forte crescita e il buon andamento dei ricavi dovuti al un boom del mercato immobiliare senza precedenti hanno contribuito a mascherare le politiche di spesa espansiva di alcuni Paesi⁵⁴.

⁵² A. Pandolfi, *L'integrazione europea e la crisi economica globale*, in Cantaro A. (a cura di), *Il costituzionalismo asimmetrico dell'Unione*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 289- 303.

⁵³ S. Hauptmeier, A. J. Sanchez-Fuentes, L. Schuknecht, *Towards Expenditure Rules and Fiscal Sanity in the Euro Area*, op. cit., p. 38

⁵⁴ S. Hauptmeier, A. J. Sanchez-Fuentes, L. Schuknecht, *Towards Expenditure Rules and Fiscal Sanity in the Euro Area*, op. cit., p. 38

Secondo i dati disponibili all'epoca, tutti i Paesi sembravano aver portato il deficit al di sotto del 3%, anche se Francia, Italia e Portogallo sono rimasti molto vicini al limite del 3% nel 2007.

Il debito pubblico medio nell'area dell'euro è diminuito solo marginalmente durante i primi nove anni dell'euro, attestandosi al 66% del PIL nel 2007.

Inoltre, nel favorevole contesto finanziario prima del 2007, la differenziazione tra i debiti sovrani dei paesi dell'area dell'euro era minima e ciò comportava che i paesi, con una situazione finanziaria disastrosa, pagavano solo pochi punti base in più rispetto ai paesi che godevano di una situazione finanziaria stabile.

Per tale motivo molti dei singoli paesi membri dell'Unione Europea erano decisamente inadeguati quando è scoppiata la crisi finanziaria nell'estate del 2007.

2.2 Le modifiche del 2011 al Patto di stabilità e crescita

I governi dei Paesi dovettero prendere misure per contrastare la crisi finanziaria, soprattutto per stabilizzare il settore finanziario e sostenere l'attività economica complessiva⁵⁵

Nell'UE, il sostegno all'economia è stato generalmente coordinato nell'ambito del "Piano europeo di ripresa economica" (EERP), lanciato dalla Commissione europea che si basava su aiuti di bilancio coordinati a breve termine per rafforzare la domanda di circa l'1,5% del PIL.

Questo aiuto si aggiungeva all'effetto degli stabilizzatori automatici, che sono stati generalmente lasciati liberi di operare. Altre passività statali esplicite e contingenti derivano dal sostegno al settore finanziario.

Alcuni accorgimenti fondamentali sono state le iniezioni di capitale per le banche e la fornitura di garanzie governative sia per chi depositava sia per gli istituti di credito che finanziavano⁵⁶.

Come conseguenza della grande crisi economica, dell'espansione e del sostegno al settore finanziario, le finanze pubbliche si sono deteriorate in modo significativo nell'area dell'euro.

Il deficit medio è aumentato e ha raggiunto il 6,0% del PIL nel 2010, poiché la dinamica della spesa pubblica non è riuscita ad adeguarsi alle variazioni del livello e della dinamica del prodotto e delle entrate pubbliche.

“Il deficit record dell'Irlanda, pari al 32,4% del PIL ha superato i tre maggiori disavanzi successivi pari al 10% del PIL. Il debito pubblico medio ha raggiunto l'85% del PIL nell'area dell'euro, quasi 20 punti percentuali al di sopra del livello pre-crisi. Cinque paesi hanno avuto rapporti di indebitamento vicini o superiore al 100%. Nel caso della Grecia, di dati erronei sulle finanze pubbliche aggravava le preoccupazioni. Tra l'autunno 2009 e la primavera del 2011 l'accesso alla liquidità finanziaria è terminato prima per la Grecia e poi per l'Irlanda e il Portogallo”⁵⁷, ridotti ad adoperarsi per trovare un sostegno finanziario.

Al fine di creare un quadro istituzionale capace di reperire risorse finanziarie, il Fondo europeo di stabilità finanziaria è stato istituito nel 2010 con il compito di fornire finanziamenti di emergenza fino al 2013. Successivamente il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) ha assunto questo ruolo⁵⁸.

Secondo il coordinamento delle politiche, questi sviluppi nell'ambito del piano europeo di ripresa economica hanno presentato molti problemi.

⁵⁵ A. Van Riet, *Euro Area Fiscal Policies and the Crisis*, Occasional Paper Series no 109, European Central Bank, April, 2010, p. 12

⁵⁶ Ibidem

⁵⁷ P. Rother, L. Schuknecht and J. Stark, *More Gain than Pain – Consolidating the Public Finances*, Politeia, May, 2011

⁵⁸ L. S. Talani, B. Casey, *Between Growth and Stability: The Demise and Reform of the European Union's Stability and Growth Pact*, EE, 2008.

L'aumento concordato dei disavanzi al di sopra del valore di riferimento ha rappresentato una sospensione dei requisiti stabiliti nel Patto di stabilità e crescita⁵⁹

Le misure di stimolo in genere non hanno previsto strategie di uscita credibili, lasciando dubbi sulle modalità di stabilizzazione delle posizioni di finanza pubblica solide.

In questo periodo dati i disavanzi di bilancio, le dinamiche del debito e le ulteriori passività contingenti e implicite per il bilancio - come quelle derivanti dal settore finanziario o dall'aumento dell'età della popolazione -, quasi tutti i Paesi che aderiscono alla moneta unica avrebbero dovuto apportare modifiche al bilancio per garantire la sostenibilità⁶⁰.

In questa situazione di crisi, le economie dei Paesi maggiormente colpiti cercavano di raggiungere la stabilità e volevano restare all'interno dei parametri definiti dal PSC.

La crisi del debito sovrano aveva sottolineato la debolezza degli strumenti di controllo considerati e la fragilità delle economie dei Paesi facenti parte dell'Euro zona.

I pilastri centrali di questi sforzi sono stati i pacchetti legislativi per rafforzare il Patto di stabilità e crescita, noti come "Six Pack" e "Two Pack", e il Trattato sulla stabilità.

Gli Stati dell'UE, tranne la Repubblica Ceca e la Croazia, hanno firmato questo trattato. Il "Six Pack" ha consolidato il PSC e ha introdotto la procedura per gli squilibri macroeconomici.

Il "Two Pack" ha deciso che i Paesi dell'euro presentino i progetti di bilancio a metà ottobre. In questo modo si è deciso che la politica di bilancio venga discussa nelle prime fasi del processo di bilancio e si considerino le indicazioni della Commissione prima di adottare i bilanci nazionali⁶¹.

Rispetto al sistema precedente, questo sistema comporta una normativa più chiara, un maggior controllo e una migliore attuazione delle politiche concordate durante tutto l'anno.

Inoltre, consente un monitoraggio regolare e la possibilità di rispondere in anticipo alle problematiche. Ciò aiuta gli Stati a rispettare gli impegni di riforma e di bilancio, rendendo al contempo più solida l'Unione economica e monetaria⁶².

Precedentemente al periodo di crisi, la pianificazione delle politiche economiche e di bilancio avveniva essenzialmente a livello nazionale, con solo una limitata visione coordinata a livello UE degli aggiustamenti assunti dai Paesi.

Il Patto di stabilità e crescita era stato formalizzato nello stesso periodo della moneta unica per garantire la solidità delle finanze pubbliche. Tuttavia, come dimostrato durante la crisi, la sua applicazione non aveva eliminato l'emergere di problematiche relative al bilancio in alcuni Stati.

⁵⁹ A. Van Riet, *Euro Area Fiscal Policies and the Crisis*, op. cit., p. 12

⁶⁰ Consultabile su https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2023/Altimari_20.04.2023.pdf

⁶¹ M. Bordinon, N. Scutifero, *Il Patto di Stabilità e Crescita tra ieri e oggi*, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, 25 novembre 2022, p. 12

⁶² Ibidem

La riforma è avvenuta con lo strumento del "Six Pack" nel 2011 e del "Two Pack" nel 2013, e con l'istituzione del Trattato intergovernativo sulla stabilità, il coordinamento e la governance del 2013 al quale hanno aderito 25 Paesi⁶³.

La Commissione aveva comunicato le modalità gestire al meglio la flessibilità erogata dal Patto di Stabilità e crescita.

Le regole da rispettare erano le seguenti⁶⁴ i limiti di deficit e debito: il Patto di Stabilità e Crescita stabilisce limiti del 3% del PIL per il deficit e del 60% del PIL per il debito; una maggiore attenzione al debito con la presenza di nuove regole che rendessero operativo il limite del 60% del PIL per il debito. Ciò significa che gli Stati membri possono essere sottoposti alla procedura per i disavanzi eccessivi se hanno un rapporto debito/PIL superiore al 60% che non viene sufficientemente ridotto (ad esempio, il superamento del 60% non viene ridotto di almeno il 5% all'anno in media su tre anni). Un'altra regola da rispettare riguardava il nuovo parametro di riferimento per la spesa ovvero la spesa pubblica non deve aumentare più velocemente della crescita potenziale del PIL a medio termine, a meno che non sia accompagnata da un adeguato aumento delle entrate.

Il Trattato prevede inoltre che, se si dovesse superare il deficit strutturale debbano esserci misure di correzione automatica, che impongano ai Paesi di decidere nella legislazione nazionale in che modo deve avvenire la correzione dello scostamento nei bilanci futuri.

Il patto prevede la flessibilità durante una crisi ovvero se la crescita si deteriora inaspettatamente, gli Stati membri con disavanzi di bilancio superiori al 3% del PIL possono ricevere un tempo supplementare per correggere tali disavanzi, a condizione che gli Stati membri abbiano compiuto i necessari sforzi strutturali; definisce i modi, all'interno delle regole esistenti del Patto, per promuovere l'attuazione delle riforme strutturali e degli investimenti.

In relazione all'applicazione delle regole occorre una migliore prevenzione, per tale motivazione, la Commissione e il Consiglio valutano se i Paesi sono riusciti a raggiungere gli obiettivi di bilancio a medio termine, come deciso dalle linee guida per la stabilità o convergenza presentati ogni aprile. Inoltre oltre alle Raccomandazioni specifiche per Paese e alle raccomandazioni di bilancio specifiche, in caso di dall'obiettivo o dall'aggiustamento di esso, la Commissione decide di mandare al Paese una comunicazione di avvertimento che deve essere approvato dal Consiglio.

La comunicazione può essere pubblicizzata e, nel corso del periodo assegnato, vengono monitorate le attività consigliate. Nel caso in cui la Commissione accerta che la deviazione non è stata corretta, ha la possibilità di dare un deposito fruttifero pari allo 0,2% del PIL che deve essere accettato dal

⁶³ E. Chiti, *Le risposte alla crisi della finanza pubblica e il riequilibrio dei poteri dell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 3/2011, pp. 311-315.

⁶⁴ *Ibidem*

Consiglio. In caso di correzione dello scostamento, il deposito può essere restituito allo Stato membro dell'area della moneta unica.

Nel caso della presenza di disavanzi eccessivi, gli Stati membri vengono sottoposti a una procedura di controllo supplementare - di solito ogni tre o sei mesi - e viene fissato un termine per correggere il disavanzo eccessivo. La Commissione vigila sulla procedura tutto l'anno, sulla base di dati economici periodici e di dati Eurostat⁶⁵.

La mancata riduzione del disavanzo fa attuare multe pari allo 0,2% del PIL che possono arrivare fino a un massimo dello 0,5% in caso di frode statistica. Ci sono sanzioni come la sospensione dei finanziamenti regionali dell'UE, anche per i Paesi non facenti parte dell'area euro.

Contemporaneamente gli Stati membri che hanno firmato il TSCG possono ricevere una sanzione con un'ammenda pari allo 0,1% del PIL se non integrano correttamente le sue disposizioni nella legislazione nazionale⁶⁶. Una novità in relazione alla procedura per disavanzi eccessivi è la scelta dello strumento della maggioranza qualificata inversa (RQMV) che comporta che le ammende sono approvate dal Consiglio ma vi è la possibilità degli Stati di annullarle attraverso la maggioranza qualificata inversa.

Questa procedura è stata inserita nel "Six Pack". Gli Stati membri che hanno aderito al Fiscal Compact hanno voluto il voto della maggioranza qualificata inversa (RQMV) anche nelle fasi iniziali del processo, come per esempio nella decisione di far entrare Stato membro nella procedura per i disavanzi eccessivi⁶⁷.

La crisi ha evidenziato come le problematiche di uno Stato possono essere contagiose per altri Paesi; per tale motivo è stata voluta una sorveglianza supplementare per arginare le problematiche prima della diffusione.

Il "Two Pack" ha deciso l'istituzione un ulteriore controllo per l'area dell'euro, oltre a un rigido monitoraggio dei paesi con difficoltà più gravi. Gli Stati membri dell'area euro - ad eccezione di quelli sottoposti a programmi di aggiustamento macroeconomico - devono presentare i loro progetti di bilancio per l'anno successivo entro il 15 ottobre⁶⁸. La Commissione emette un parere su tali documenti. In relazione ai programmi di partenariato economico, gli Stati membri dell'area dell'euro devono presentare tali programmi quando entrano nella PDE o ricevono una nuova scadenza per la

⁶⁵ S. Hauptmeier, A. J. Sanchez-Fuentes, L. Schuknecht, *Towards Expenditure Rules and Fiscal Sanity in the Euro Area*, op. cit., p. 38

⁶⁶ Ibidem

⁶⁷ L. Schuknecht, P. Moutot, P. Rother and J. Stark, "The Stability and Growth Pact: Crisis and Reform", Occasional Paper Series no. 129, European Central Bank, September, 2011, p. 38

⁶⁸ S. Hauptmeier, A. J. Sanchez-Fuentes, L. Schuknecht, *Towards Expenditure Rules and Fiscal Sanity in the Euro Area*, op. cit., p. 40

PDE. Quest'ultimi contengono riforme fiscali e strutturali dettagliate che correggeranno i disavanzi degli Stati membri in modo duraturo⁶⁹.

Infine, gli Stati membri in gravi difficoltà finanziarie devono sottoporsi a una "sorveglianza rafforzata", sono soggetti a delle revisioni periodiche della Commissione e devono ulteriori dati, ad esempio, sui loro settori finanziari.

⁶⁹ S. Hauptmeier, A. J. Sanchez-Fuentes, L. Schuknecht, *Towards Expenditure Rules and Fiscal Sanity in the Euro Area*, op. cit., p. 41

2.3 La sospensione del Patto di stabilità e crescita dopo la pandemia da Covid-19

Il dibattito nell'Unione sulla flessibilità del Patto di Stabilità del 2015 è molto ampio in quanto i paesi che erano stati colpiti dalla crisi del 2011 avevano avanzato la richiesta di minori restrizioni alle politiche nazionali. Dall'altra parte, all'interno dell'Unione volevano misure più forti con l'obiettivo di rendere sempre più stabile la zona euro. Una delle maggiori critiche al Fiscal Compact è di non erogare un margine sufficiente di manovra al fine di aumentare la crescita tramite politiche espansive. Lo strumento della flessibilità comporta un margine di discrezionalità della Commissione che le permette di accogliere le riforme provenienti dagli Stati membri⁷⁰.

Alla fine del 2019 e gli inizi del 2020 la discussione Patto di stabilità e crescita si amplia e la Presidente della Commissione apre una stagione di riforma seguendo una maggiore flessibilità.

Nel marzo 2020, l'epidemia da COVID-19 ha fatto in modo che la Commissione europea e il Consiglio ipotizzassero una grave recessione economica dell'area dell'euro e ritenessero che ci fossero le condizioni per attivare la clausola generale di salvaguardia del PSC.

La clausola generale di salvaguardia attivata non sospendeva i procedimenti del PSC ma permetteva agli Stati, in difficoltà, di discostarsi dai requisiti di bilancio che si applicavano normalmente⁷¹.

Nel luglio 2020, il Consiglio fiscale europeo (EFB) aveva deciso che la clausola sarebbe stata disattivata alla fine della recessione. Tuttavia, non esisteva una definizione accettata all'unanimità grave crisi economica, in quanto, anche all'interno del Consiglio i pareri potevano essere diversi, soprattutto in quanto l'impatto economico della crisi da Covid-19 è diverso da Paese a Paese⁷².

La comunicazione della Commissione sui pareri relativi ai progetti di piani di bilancio (PBP) 2021 degli Stati membri dell'area dell'euro conteneva una dichiarazione sulla clausola generale di salvaguardia che riguardava il periodo 2020 – 2021 e alla scadenza dell'anno la Commissione aveva il compito di riesaminare la situazione e capire dove e quando applicare la clausola generale di salvaguardia⁷³.

Il 3 marzo 2021, circa un anno dopo l'inizio della pandemia, la Commissione ha presentato una comunicazione contenente linee guida per sostenere il coordinamento delle politiche di bilancio degli Stati e assistere nella formulazione dei loro piani di stabilità e convergenza⁷⁴.

⁷⁰ M. Khan, *European Commission plans to simplify eurozone budget rules*, in "Financial Times", 2019, p. 45

⁷¹ Ibidem

⁷² L. Calmfors, *What Remains of the Stability Pact and What Next?*, SIEPS Reports no. 8, Swedish Institute for European Policy Studies, November, 2005, p. 62

⁷³ F. Saraceno, *La riconquista. Perché abbiamo perso l'Europa e come possiamo riprendercela*, Luiss University Press, Roma, 2020, p.

⁷⁴ Posizioni assunte il 15 marzo 2021 dall'Eurogruppo

La comunicazione esaminava la corretta progettazione e la qualità delle misure di bilancio, la loro efficacia, il loro graduale adeguamento da misure di emergenza a misure più mirate e la loro eventuale graduale eliminazione.

Inoltre, esponeva le considerazioni della Commissione in merito alla disattivazione o alla continua attivazione della clausola generale di salvaguardia.

Per quanto riguardava la questione di quando e a quali condizioni disattivare la clausola di salvaguardia, la Commissione affermava che: "*La decisione se disattivare la clausola generale di salvaguardia o mantenerla per il 2022 doveva essere presa come una valutazione complessiva dello stato dell'economia basata su criteri quantitativi*"⁷⁵.

Le indicazioni preliminari suggerivano di disattivare la clausola a partire dal 2023. La comunicazione della Commissione è servita anche come spunto per le discussioni del Consiglio ECOFIN, dell'Eurogruppo e del PE⁷⁶. L'obiettivo era di sostenere l'attività economica e mitigare gli effetti negativi attraverso misure tempestive, temporanee e mirate.

L'Eurogruppo si impegnava a mantenere una posizione di supporto sia nel 2021 che nel 2022 con l'obiettivo di rendere ⁷⁷ la politica fiscale agile e adattabile facilmente alla crisi economica e sanitaria. In un secondo momento, quando la crisi sarebbe passata, si dovevano promuovere azioni fiscali volte ad ottenere una ripresa forte e duratura.

Le imprese sane ma ancora vulnerabili dovevano essere aiutate a evitare problemi di solvibilità, a riaprire e ad adeguare i propri modelli di business. Le politiche quindi dovevano continuare a proteggere le relazioni tra dipendenti e imprese, facilitando sempre più le transizioni lavorative e la creazione di opportunità di lavoro per le persone disoccupate e inattive. Le misure dovrebbero essere adattate al ritmo e alla forza della ripresa in ciascuno Stato membro e sostenute da un impegno costante verso la sostenibilità fiscale⁷⁸.

La Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 marzo 2021 sottolineava che gli Stati che avevano riserve di bilancio fossero facilitati ad attuare stimoli fiscali rapidamente e senza oneri finanziari e ciò comportava l'attenuarsi degli effetti negativi della pandemia.

Inoltre ribadiva che ricostituire le riserve di bilancio nel tempo, in modo socialmente responsabile, sarà importante per la preparazione alle crisi future⁷⁹ ed esortava gli Stati, la Commissione e il Consiglio a non incorrere nei vecchi errori in risposta alla crisi economica; condividere il parere del

⁷⁵ Consultabile su https://www.aranagenzia.it/attachments/article/11571/dossier_stud_72_1209483_358997_vers2.pdf

⁷⁶ D. Pesole, *Patto di stabilità Ue: la possibile riforma in tre mosse*, in "Il Sole 24 Ore", 2019, p. 1

⁷⁷ Ibidem

⁷⁸ Consultabile su https://www.aranagenzia.it/attachments/article/11571/dossier_stud_72_1209483_358997_vers2.pdf

⁷⁹ D. Pesole, *Patto di stabilità Ue: la possibile riforma in tre mosse*, in "Il Sole 24 Ore", 2019, p. 2

Comitato europeo per le finanze pubbliche secondo cui una rapida inversione della politica fiscale non è consigliabile per la ripresa⁸⁰.

La Risoluzione del Parlamento europeo sottolineava che occorre guardare alle realtà economiche attuali ed avere coerenza con le politiche principali dell'UE, migliorando al tempo stesso l'adesione alle norme fiscali, sempre più semplificate e chiare e attuare un quadro normativo più flessibile nei periodi economici sfavorevoli.

Infine, evidenziava che le attuali norme fiscali e di bilancio dell'UE fornivano la flessibilità utile in periodi di crisi, attraverso l'uso della clausola di salvaguardia generale prevista dal PSC e consentivano, in questo modo, agli Stati usare una giusta posizione fiscale.

⁸⁰ D. Pesole, *Patto di stabilità Ue: la possibile riforma in tre mosse*, op. cit., p. 3

2.3.1 Il ruolo della sorveglianza delle politiche fiscali

Nel contesto del quadro procedurale sopra menzionato, gli Stati membri dell'UE hanno preso misure di bilancio, di liquidità e di politica economica per migliorare i loro sistemi sanitari e fornire sollievo ai settori particolarmente colpiti; secondo le attuali stime della Commissione, le misure nazionali ammontavano a circa 3mila miliardi di euro⁸¹.

Nel suo European Fiscal Monitor di marzo 2021, la rete delle istituzioni fiscali indipendenti (IFI) dell'UE concludeva che le IFI nazionali ritengono appropriata la risposta fiscale al Covid-19. Tuttavia, vi sono preoccupazioni per la limitata trasparenza sulle quantificazioni e sulla classificazione delle misure adottate, per l'assenza di requisiti di sostenibilità nelle misure rivolte alle società non finanziarie e per altre questioni. Inoltre, il rapporto Fiscal Monitor 2021 afferma che la crisi del Covid-19 ha forti conseguenze sulle attività delle IFI nazionali⁸².

Le principali sfide nazionali che le IFI devono affrontare nell'esecuzione dei loro compiti includono la grande incertezza sulla pandemia e sulle decisioni politiche insieme alla mancanza di trasparenza del governo. Inoltre vi è una mancanza di chiarezza sulle misure fiscali e sulle clausole di salvaguardia e la presenza di risorse insufficienti.

In riferimento ad alcuni Stati membri come il Belgio, la Francia, la Grecia, l'Italia, il Portogallo e la Spagna, considerato il livello del debito pubblico prima dell'avvento della crisi da Covid-19 è importante raggiungere la sostenibilità fiscale nel medio termine.

Nel novembre 2020 il Consiglio (ECOFIN) ha capito l'intenzione della Commissione di proporre nel 2021 raccomandazioni specifiche per paese (CSR) sulla situazione di bilancio degli Stati membri, come da PSC, poiché ha ritenuto importante riflettere sulle future prospettive di bilancio orientamenti politici.

Nel luglio 2020, nelle raccomandazioni specifiche per paese per il 2020, il Consiglio ha raccomandato, senza fornire obiettivi di bilancio numerici specifici per paese, che gli Stati membri adottino volti a superare la pandemia, sostenere l'economia e sostenere la ripresa che ne consegue e che, quando le condizioni economiche fossero buone, scegliere politiche fiscali utili alla stabilizzazione del debito e al rafforzamento degli investimenti.

Inoltre, le CSR 2020 relative alla politica fiscale contengono elementi specifici per paese, in particolare relativi al rafforzamento del sistema sanitario⁸³.

Mentre le raccomandazioni attuate per paese del 2020 si concentrano sulla lotta agli impatti socioeconomici della pandemia di Covid-19 e sull'agevolazione della ripresa economica, le

⁸¹ Consultato su [http://european_fiscal_monitor_march_2021%20\(2\).pdf](http://european_fiscal_monitor_march_2021%20(2).pdf)

⁸² Consultato su [http://european_fiscal_monitor_march_2021%20\(2\).pdf](http://european_fiscal_monitor_march_2021%20(2).pdf)

⁸³ L. Lo Prato, M. Boschi, *Nota n. 72 "Comunicazione della commissione a un anno dall'insorgere della pandemia di covid 19: la risposta della politica di bilancio"*, Servizi Studi del Senato, Roma, 11 marzo 2021

raccomandazioni attuate per paese del 2019 ampliavano il raggio di azione anche le riforme essenziali per affrontare le sfide strutturali a medio e lungo termine.

“Nel maggio 2020, la Commissione ha adottato le relazioni sulla procedura per disavanzo eccessivo (PDE) ai sensi dell'art. 126, paragrafo 3, TFUE per quasi tutti gli Stati membri, in cui rileva che tutti gli Stati membri valutati non rispettano il criterio del disavanzo (e alcuni nemmeno il criterio del debito)”⁸⁴. Tuttavia, a causa della pandemia, la Commissione ha anche ritenuto che in questo momento non si dovesse decidere se sottoporre gli Stati membri alla PDE. Si noti che tutti gli Stati membri, ad eccezione della Romania, sono attualmente soggetti al braccio preventivo del PSC e che molti Stati membri hanno anche attivato clausole di salvaguardia nazionali per sospendere le norme di bilancio nazionali⁸⁵.

Agli inizi del 2021 la Commissione Europea ha comunicato quali fossero le previsioni economiche europee per l'inverno 2021. Sebbene si tratti della previsione macroeconomica più recente della Commissione, è una previsione intermedia che copre solo i dati sulla crescita del PIL e sull'inflazione. Non contiene previsioni di finanza pubblica; quelli sono stati effettuati nelle previsioni economiche europee dell'autunno 2020 e saranno aggiornati nella primavera del 2021⁸⁶.

Secondo le previsioni d'autunno 2020 della Commissione del 5 novembre 2020, l'aumento dei disavanzi pubblici nel 2020 dovrebbe essere molto elevato in tutta l'UE, dato che la spesa pubblica aumenta e le entrate fiscali diminuiscono, sia a seguito delle azioni politiche eccezionali progettate per sostenere l'economia e l'effetto degli stabilizzatori automatici⁸⁷.

Gli Stati all'interno della zona euro hanno presentato, nell'ottobre 2020, i DPB per il 2021, contenenti tra l'altro previsioni sulla crescita del PIL, sul disavanzo pubblico, sul debito pubblico e sui saldi strutturali di bilancio. Un confronto di queste previsioni nazionali con le ultime previsioni autunnali della Commissione rivela differenze in parte significative, il che non sorprende date le incertezze e i rischi che circondano le previsioni economiche nelle circostanze attuali.

Secondo Isabel Schnabel, membro della BCE: “Insieme, il Programma di acquisto per l'emergenza pandemica e il Fondo per la ripresa e la resilienza avevano creato le condizioni affinché le politiche fiscali nazionali possano mitigare i drammatici costi sociali ed economici di questa crisi.

L'esperienza dell'anno precedente suggeriva che, in presenza di entrambe le agevolazioni, tutti i titoli di Stato nazionali erano, in sostanza, considerati asset sicuri dagli investitori privati.

⁸⁴ Consultato su <https://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/AT012.pdf>

⁸⁵ Ibidem

⁸⁶ Consultato su <https://formatresearch.com/2020/11/05/commissione-europea-previsioni-economiche-dautunno-2020-pandemia-shock-per-leconomia/>

⁸⁷ F. Saraceno, *La riconquista. Perché abbiamo perso l'Europa e come possiamo riprendercela*, Luiss University Press, Roma, 2020, p. 88

In effetti, mai dalla crisi finanziaria globale del 2008 lo spread tra il rendimento sovrano a 10 anni ponderato sul PIL e il tasso privo di rischio dell'area euro era stato più basso dell'attuale, nonostante il forte aumento del debito nominale e dei deficit”⁸⁸.

In relazione all'impatto e alle conseguenze della crisi dovuta alla pandemia sul debito pubblico, la Rete europea delle istituzioni fiscali indipendenti aveva scritto nel 2021 un rapporto intitolato utile per capire meglio il quadro fiscale dell'UE e dove si esaminavano le prospettive fiscali in diversi scenari decennali e le sue implicazioni per il quadro fiscale dell'UE e presentava proiezioni illustrative dei disavanzi pubblici e delle traiettorie del debito fino al 2030 per l'area dell'euro e sei Stati membri (Germania, Francia, Italia, Spagna, Paesi Bassi e Grecia).

Le simulazioni si basavano su tre scenari stilizzati per la ripresa del PIL (recupero, perdita limitata e debolezza persistente). Secondo il rapporto: “I risultati evidenziano una prospettiva fiscale impegnativa in tutti gli scenari, anche se in misura diversa, in assenza di un piano credibile per l'aggiustamento fiscale a medio termine.

In relazione al quadro fiscale dell'UE, il rispetto delle disposizioni del PSC, in particolare della regola del debito, sarà chiaramente a rischio”⁸⁹.

Inoltre, il rapporto esaminava le questioni relative alla futura attuazione della regola del debito.

Infine, al fine di attuare una revisione del quadro giuridico dell'UE e secondo i regolamenti “Six-pack” e “Two-pack”, la Commissione aveva pubblicato una comunicazione denominata “Revisione della governance economica” con il fine di coinvolgere i cittadini sul funzionamento della nuova normativa e sulle sfide da affrontare⁹⁰.

L'obiettivo della Commissione era creare un confronto con i cittadini per avere il punto di vista sul funzionamento della sorveglianza e quali miglioramenti attuare per raggiungere i propri obiettivi.

⁸⁸ Consultato su <https://www.ecb.europa.eu/pub/annual/html/ar2020~4960fb81ae.it.html>

⁸⁹ Consultato su <https://www.ecb.europa.eu/pub/annual/html/ar2020~4960fb81ae.it.html>

⁹⁰ Consultato su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52022DC0583>

CAPITOLO III – La proposta di un nuovo Patto da parte della Commissione Europea

Sommario: 3.1 Il Next Generation EU e il REPowerEU. 3.2 Il percorso verso la proposta di revisione da parte della Commissione Europea. 3.3 Le osservazioni critiche alla nuova proposta sul Patto di stabilità e crescita.

3.1 Il Next Generation EU e il REPowerEU

L'UE ha deciso di adottare un piano volto a liberarsi dalla dipendenza dai combustibili fossili russi, denominato REPowerEU, un nuovo programma energetico integrato nel quadro giuridico di Next Generation EU (NGEU)⁹¹.

Dopo lo scoppio della pandemia, l'Unione Europea ha adottato un meccanismo innovativo per assistere finanziariamente l'erogazione di fondi europei agli Stati membri con l'attuazione di un'agenda di riforme e investimenti. Sin dall'inizio del NGEU è stata discusso da molti la sua natura temporale ed eccezionale; la struttura giuridica può essere replicata e adattata per affrontare altre emergenze che per affrontare altre emergenze che vanno oltre la pandemia.

Il 24 febbraio 2022 la Russia ha invaso illegalmente il territorio dell'Ucraina, l'aggressione militare russa contro l'Ucraina ha sconvolto il sistema energetico globale e ha accentuato le preoccupazioni dell'UE nel settore della sicurezza energetica in quanto quest'ultima dipendeva fortemente dalle importazioni di gas, petrolio e carbone dalla Russia⁹².

Le conseguenze causate dal settore energetico si sono tradotte in prezzi elevati e in carenze di approvvigionamento, una minaccia per l'autonomia strategica e la ripresa economica dell'Unione, compresa l'attuazione del piano di ripresa dell'UE⁹³.

Per affrontare queste sfide, la Commissione ha proposto una strategia REPowerEU che, come anticipa il nome, ha l'obiettivo finale di ri-potenziare l'autonomia energetica dell'UE garantendo l'approvvigionamento energetico. REPowerEU comprende un piano completo con un'ampia gamma di iniziative, un nuovo regolamento sullo stoccaggio del gas, una proposta sulla progettazione del mercato dell'energia, una proposta su una piattaforma per l'acquisto congiunto di gas, e una strategia UE per l'energia solare e le fonti rinnovabili.

⁹¹ M. Cozzio, *Conoscere il PNRR, 150 parole chiave per capire regole, strumenti e funzionamento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2022, p. 35

⁹² Consultabile su <https://temi.camera.it/leg19/temi/il-conflitto-russo-ucraino.html>

⁹³ Consultabile su https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-cd-eventi/notizie/repowereu-un-piano-ridurre-rapidamente-la-dipendenza-dai-combustibili-fossili-russi-e-accelerare-la-2022-05-18_it
M. Cozzio, *Conoscere il PNRR, 150 parole chiave per capire regole, strumenti e funzionamento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, op. cit., p. 36

Nell'ambito della strategia REPowerEU, la Commissione ha proposto di riformare il NGEU per garantire "una ripresa efficace e sostenibile dalla crisi da Covid-19" e di modificare il regolamento che istituisce lo strumento di recupero e resilienza (RRF).

Sia le iniziative del piano globale e le successive modifiche agli atti giuridici dell'NGEU sono illustrate nella sezione "Piano REPowerEU"⁹⁴.

Il piano consta di quattro sezioni. La prima sezione illustra il contesto in cui si inserisce la proposta di REPowerEU descrivendo il contesto geopolitico e le motivazioni della sua adozione; la seconda sezione analizza l'architettura giuridica di REPowerEU. La terza sezione analizza la governance di REPowerEU e mette in evidenza come i Piani di ripresa e resilienza forniscono un quadro europeo per raggiungere gli obiettivi strategici. La quarta sezione studia le innovazioni giuridiche introdotte da REPowerEU⁹⁵.

Per comprendere appieno la struttura giuridica e il funzionamento di REPowerEU è essenziale cogliere gli elementi principali che caratterizzano la NGEU. Ciò è utile per identificare la portata delle modifiche apportate da REPowerEU al NGEU e discutere come REPowerEU aggiorna il NGEU per renderlo adatto alle priorità emergenti.

L'NGEU è un piano senza precedenti che consente alla Commissione di prendere in prestito ingenti somme di denaro sui mercati finanziari per conto per conto dell'UE, fino a 750 miliardi di euro per finanziare le riforme e gli investimenti necessari ad affrontare le conseguenze della pandemia.

Rappresenta uno spazio fiscale temporaneo, in grado di finanziare i programmi di spesa dell'UE per promuovere i beni pubblici europei.

Nella riunione del Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020 si era raggiunto un accordo che prevedeva che il potere di prestito concesso alla Commissione rimanesse limitato in termini di dimensioni, durata e portata. Il carattere di temporaneità ed eccezionalità del piano di ripresa dell'UE è stato recepito nel testo del regolamento che istituisce lo strumento di ripresa e resilienza, del regolamento che istituisce uno strumento di ripresa e della decisione sulle risorse proprie⁹⁶.

REPowerEU si basa su una costruzione giuridica trilaterale dove è stato modificato il regolamento che istituisce lo strumento di recupero e resilienza (Recovery and Resilience Facility).

La prima componente del SIEG è la decisione del Consiglio sul sistema delle risorse proprie, basata sull'articolo 311 del TFUE. Questo atto dispone l'individuazione di risorse con cui l'Unione deve finanziarsi e per la sua importanza strategica, richiede il voto unanime del Consiglio e la ratifica da parte di ciascuno Stato membro, in conformità con i requisiti costituzionali nazionali.

⁹⁴ B.G. Mattarella, L. Fiorentino, M. Cardone, *L'attuazione del PNRR. Uno sguardo al futuro*, I quaderni della rivista Amministrazione in cammino, Ottobre, 2022, p. 36

⁹⁵ Ibidem

⁹⁶ Servizio Studi del Senato, *L'approvazione del nuovo quadro finanziario pluriennale 2021 – 2027*, dicembre 2020, n. 106, p. 65

Questa decisione, a livello giuridico, è considerata una decisione semi-costituzionale, anche se rappresenta un atto di legislazione secondaria di diritto derivato⁹⁷.

Questa valenza giuridica può essere spiegata in due modi: esaminando la procedura legislativa per la sua adozione, che prevede una ratifica ex ante l'entrata in vigore dagli Stati e considerando che il bilancio annuale dell'UE deve conformarsi a questa decisione.

La revisione della decisione sulle risorse proprie svolge due ruoli cruciali nella costruzione giuridica dei SIEG: autorizza la Commissione a prendere in prestito fondi dai mercati finanziari per conto dell'UE e decide sulle risorse proprie per fornire garanzie per il rimborso del debito comune. In particolare, aumenta i potenziali contributi nazionali basati sull'RNL che gli Stati membri possono essere tenuti a fornire per coprire le passività derivanti dall'emissione del debito comune.

Sia il potere dell'UE di contrarre prestiti che l'aumento dei potenziali contributi degli Stati membri al bilancio europeo sono temporanei. La seconda componente del SIEG è il regolamento che prevede lo strumento di recupero (EURI) che si basa sull'articolo 122 del TFUE. Questa disposizione è di competenza dell'UE e giustifica eccezionalmente l'esclusione del Parlamento europeo dalla procedura legislativa.

“Ai sensi dell'art. 122 (1) del TFUE, la Commissione propone e il Consiglio adotta accorgimenti utili a fronteggiare i problemi economici relativi soprattutto all' approvvigionamento di beni, in particolare nel settore dell'energia. “L'articolo 122 (2) del TFUE stabilisce che se uno Stato membro sia gravemente minacciato o si trovi in gravi difficoltà, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere l'assistenza finanziaria allo Stato interessato. Vale la pena notare che EURI non fornisce direttamente l'assistenza finanziaria dell'Unione agli Stati, ma pianifica la gestione dei prestiti dell'Unione⁹⁸”.

Lo strumento di recupero (EURI) svolge tre compiti distinti, in primo luogo, riceve i proventi dei prestiti sui mercati finanziari, in modo da fungere da "contenitore", distribuisce gli importi ai diversi programmi di spesa, la maggior parte dei quali è destinata allo Strumento per la ripresa e la resilienza e stabilisce le regole sull'esecuzione di bilancio dei proventi del prestito.

L'Unione europea rispetta il principio dell'equilibrio di bilancio, che implica che le entrate e le spese all'interno del bilancio devono essere previste secondo l'articolo 310 (1) del TFUE.

Questo principio è stato interpretato nel senso che l'UE non può finanziare le proprie spese attraverso l'emissione di debito. In via eccezionale, basandosi sulle circostanze straordinarie della pandemia, l'UE sta attualmente emettendo debito per finanziare le sue spese⁹⁹.

⁹⁷ B.G. Mattarella, L. Fiorentino, M. Cardone, *L'attuazione del PNRR. Uno sguardo al futuro*, p. 37

⁹⁸ Consultato su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0139&from=EN>

⁹⁹ B. G. Mattarella, L. Fiorentino, M. Cardone, *L'attuazione del PNRR. Uno sguardo al futuro*, op. cit., p. 37

Per evitare qualsiasi conflitto con il principio dell'equilibrio di bilancio, i proventi dell'indebitamento da utilizzare per il sostegno non rimborsabile nell'ambito del SIEG (cioè per finanziare le spese) sono classificati come "Entrate con destinazione specifica esterne"¹⁰⁰.

Queste entrate non sono soggette alla normale procedura di bilancio, che prevede l'esame annuale da parte del Consiglio e del Parlamento europeo nel loro ruolo di autorità di bilancio.

Questo modo di procedere si discosta dalle pratiche standard e crea un bilancio europeo nascosto. Fondamentale per REPowerEU è l'introduzione di un nuovo obiettivo per la Ripresa e la Resilienza, strumento che consiste nell'aumentare la resilienza del sistema energetico dell'Unione.

Questo obiettivo generale deve essere realizzato a condizione che vi sia una minor dipendenza dai combustibili fossili e una maggiore diversificazione delle forniture energetiche. Solo così lo strumento non si occupa solo degli aspetti sociali ed economici dovuti alla crisi da Covid-19 ma anche delle conseguenze energetiche della guerra in Ucraina come "obiettivi di REPowerEU"¹⁰¹.

Ciò comporta che per la ripresa e la RRF sono strettamente collegati. Pertanto, la RRF deve tradurre nei suoi contenuti i requisiti che si applicano al Recovery Instrument, che sono l'eccezionalità e la temporalità e la natura economica delle misure previste. Il RRF, come modificato da REPowerEU, continua a rispettare queste condizioni¹⁰². Inoltre, la sicurezza energetica dell'Unione è indispensabile a garantire una ripresa efficace dalla pandemia. In effetti, la crescita dei prezzi dell'energia potrebbe rallentare la ripresa economica.

Pertanto, il successo dell'attuazione degli obiettivi energetici contribuirà a questo al raggiungimento delle tappe fondamentali e degli obiettivi fissati negli attuali piani nazionali di ripresa¹⁰³.

Gli aggiustamenti che gli Stati membri adottano devono essere utili al raggiungimento degli obiettivi di REPowerEU e devono basarsi sul miglioramento degli impianti energetici per affermare la sicurezza immediata, nella risoluzione delle strozzature interne e transfrontaliere nella trasmissione di energia, negli interventi delle strutture energetiche critiche e nell'utilizzo delle fonti rinnovabili. Per accompagnare questi cambiamenti, la forza lavoro deve essere riqualificata verso le competenze green. Le azioni necessarie per promuovere l'indipendenza e sicurezza dell'approvvigionamento energetico dell'Unione non devono essere disallineate rispetto agli obiettivi 2030 e 2050 dell'Unione Europea.

¹⁰⁰ B. G. Mattarella, L. Fiorentino, M. Cardone, *L'attuazione del PNRR. Uno sguardo al futuro*, op. cit., p. 37

¹⁰¹ Consultabile su https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-cd-eventi/notizie/repowereu-un-piano-ridurre-rapidamente-la-dipendenza-dai-combustibili-fossili-russi-e-accelerare-la-2022-05-18_it

¹⁰² Consultabile su

https://www.rivistadellaregolazioneideimercati.it/Article/Archive/index_html?ida=259&idn=18&idi=-1&idu=-1

¹⁰³ Ibidem

3.2 Il percorso verso la proposta di revisione da parte della Commissione Europea

Le regole fiscali europee, come sancito dal Regolamento di Stabilità e il Patto per la crescita, sono sospese per consentire ai governi di affrontare le ricadute economiche derivanti dalla pandemia. Secondo i piani attuali, le regole fiscali saranno promulgate nuovamente nel 2023 quando la Commissione europea proporrà le sue proposte di riforma del PSC¹⁰⁴.

Nell'unione monetaria è necessario il coordinamento fiscale, la ragione deriva dal fatto che l'Unione europea non è uno stato unico e le esternalità negative che ne derivano dalle politiche nazionali sono discutibili. L'Unione ha una politica monetaria unica ma non una politica fiscale ed economica unica. Pertanto nasce l'esigenza di un coordinamento fiscale. Lo scopo delle regole fiscali dell'UE dovrebbe essere quello diminuire il rischio di ricadute legate alla crisi del debito in tutti gli Stati membri, assicurandosi che il debito di ciascun paese rimanga sostenibile.

In caso di crisi, nessuno Stato responsabile dovrebbe mai accettare di finanziare i deficit pubblici correnti generati da altri membri dell'Unione che non hanno seguito la normativa europea ed è essenziale che vi siano finanze pubbliche sane¹⁰⁵.

Nell'area euro, tra il 2007 e il 2019, il rapporto debito pubblico/PIL è salito dal 65,9% all'85,9% – un terzo di debito in più rispetto al livello pre-crisi. In Francia, il rapporto debito pubblico a confronto al Pil è aumentato ancora di più, passando dal 64,5% al 97,5% del PIL tra il 2007 e il 2019.

In Italia il rapporto debito pubblico è cresciuto dal 103,9% al 134,7% e in Spagna dal 35,6% al 95,5%. Tuttavia, al contrario, in Germania il debito pubblico è diminuito dal 64,1% del 2007 al 59,2% nel 2019¹⁰⁶.

Fatta eccezione per pochissimi paesi, le regole fiscali del PSC non sono state obbedite. Il rapporto Pil è aumentato di circa 15 punti percentuali tra il 2019 e il 2021, raggiungendo rispettivamente il 92,1% e il 100% nell'UE/EA nel 2021, secondo le previsioni dalla Commissione Europea.

Tra il 2019 e il 2021 le divergenze fiscali sono aumentate ulteriormente in termini di rapporto debito pubblico/PIL (+14% in standard).

In effetti, sei Stati membri dell'UE lo hanno ancora visto il loro debito pubblico supererà il 110% del PIL nel 2021:¹⁰⁷Grecia (202,9%), Italia (154,4%), Portogallo (128,1%), Spagna (120,6%), Francia (114,6%), Belgio (112,7%).

Al contrario, sedici paesi dell'UE hanno mantenuto il loro rapporto sotto il 75% del PIL nel 2021. Tra questi, Germania, i Paesi Bassi e la Finlandia avevano il loro debito pubblico rispetto al Pil che si attesta rispettivamente al 69,2%, 56,8% e 71,2% nel 2021.

¹⁰⁴ L. Fornaro, M. Wolf, *Covid-19 Coronavirus and Macroeconomic Policy*, CEPR Discussion Paper, 2020, p. 17

¹⁰⁵ Ibidem

¹⁰⁶ G. Amato, F. Bassanini, M. Messori, e G.L. Tosato, *The new European fiscal framework: how to harmonise rules and discretion*, Astrid paper n. 81, 2021, p. 33

¹⁰⁷ Ibidem

Per il 2022, il rapporto è sceso marginalmente: la Francia dal 114,6% del Pil nel 2021 al 113,7%. in Spagna dal 120,6% a 118,2% e in Italia dal 154,4% al 151,4%, secondo i dati della Commissione UE¹⁰⁸.

In un contesto del genere, ciascun Paese membro dovrebbe delineare un percorso specifico di riduzione del proprio debito pubblico tenendo conto dei parametri locali specifici come il livello di risparmio e la sostenibilità del debito che dovrebbe essere convalidato formalmente per evitare qualsiasi asimmetria di trattamento tra paesi piccoli e grandi.

È necessario affrontare i problemi strutturali con riforme strutturali; è inoltre richiesto un cambiamento qualitativo nelle spese di bilancio: da improduttivo verso obiettivi produttivi

Una politica fiscale proattiva per “sostituire” una diminuzione della politica monetaria sarebbe un grave errore. Le posizioni degli ultimi decenni non hanno portato ad investimenti o una crescita più elevata. Non esiste una sostituzione automatica dell’effetto: minore espansione monetaria compensata da una maggiore azione fiscale¹⁰⁹.

Una delle conseguenze più preoccupanti dell’accomodamento e tassi bassi per polizze lunghe è stato proprio la marcata riduzione in termini reali della produzione globale di investimenti negli ultimi 15 anni: durata bassa dei tassi di interesse non favoriscono, da soli, gli investimenti più produttivi.

Quello che fanno, in particolare nell’UE, è incoraggiare i risparmiatori a mantenere le proprie risorse finanziarie in strumenti liquidi e non incanalarli in titoli destinati a investimenti a lungo termine.

Ciò di cui si ha bisogno l’UE sono maggiori investimenti a lungo termine per far fronte alle sfide della riduzione della manodopera e dell’ecologia.

Questa combinazione richiede un contenimento dell’eccessiva corrente pubblica spesa (cioè normalizzazione fiscale), insieme a un cambiamento qualitativo verso investimenti pubblici ragionevoli.

Non bisogna vivere nell’illusione che lo stimolo fiscale possa “sostituire” lo stimolo monetario, altrimenti si avranno due risultati negativi:

- dominanza fiscale perché lo stimolo fiscale non può coesistere con tassi elevati;
- una crisi finanziaria a causa della leva finanziaria sempre eccessiva.

Nel corso degli anni, i tentativi di pre-programmare tutti i possibili imprevisti hanno portato ad una complessità eccessiva¹¹⁰.

¹⁰⁸ G. Amato, F. Bassanini, M. Messori, e G.L. Tosato, *The new European fiscal framework: how to harmonise rules and discretion*, op. cit., p. 34

¹⁰⁹ O. Francová, E. Hitaj, J. Goossen, R. Kraemer, A. Lenarčič, and G. Palaiodimos, “*EU fiscal rules: reform considerations*”, ESM Discussion Paper 17, October 2021, p. 22

¹¹⁰ O. Francová, E. Hitaj, J. Goossen, R. Kraemer, A. Lenarčič, and G. Palaiodimos, “*EU fiscal rules: reform considerations*”, op. cit., p. 23

Per lavorare su questa complessità è innanzitutto fondamentale capire quello che potrebbe essere definito “legittimo” ed “eterogeneo”. Se da una parte ci sono la Grecia e la Germania vuol dire che le strutture, le storie e le capacità, di queste nazioni, sono diverse¹¹¹.

L'omogeneità non verrà raggiunta a causa di una regola del 3% o di una regola del 60%. È quindi importante distinguere tra legittima eterogeneità che in molti casi è il prodotto della storia, e eterogeneità “anormale”, che è quella incrementale creata dall'azione pubblica o inazione. Se viene rilevata un'eterogeneità anomala, è possibile lavorarci, non necessariamente per cancellarla in un paio d'anni ma per lavorarci gradualmente su quell'elemento.

Il quadro sembra più importante della precisione delle regole, se per “regole” si intende un insieme di numeri. Una serie di numeri di per sé non risolverà il problema della credibilità per il quadro. Ciò che sarà utile è trovare modi affinché i paesi possano internalizzare meglio il quadro e i loro sistemi domestici. Questo per definizione sarebbe meglio che fingere di applicare sanzioni.

Promuovere discussioni trasparenti sulle questioni fiscali tra un'autorità fiscale indipendente dell'UE e ciascuno Stato membro è l'approccio giusto. Dovrebbe essere aggiunto anche uno strumento di stabilizzazione fiscale a questo nuovo quadro fiscale dell'UE in modo che, in via eccezionale – quando, ad esempio, la Commissione dichiara che un paese si trova in circostanze eccezionali e c'è un motivo per attivare la clausola di salvaguardia — possa essere creato ulteriore spazio fiscale da parte europea a disposizione del Paese. Questi sono tutti elementi dove non sarà facile trovare un consenso in seno all'Eurogruppo.

L'approccio sarebbe quello di realizzare un meccanismo che è sufficientemente adattato ai problemi di ciascuno Stato membro, stabilendo norme comuni a livello europeo e supervisione al fine di ottenere risultati credibili e realistici traiettorie di riduzione del debito e costruire riserve di bilancio per raggiungere tali obiettivi e affrontare nuove sfide inaspettate.

Circostanze macroeconomiche e dinamica del debito sono diversi per ogni paese. La sostenibilità della la finanza pubblica dipende molto dalle specificità del paese, dai fattori (livello di crescita potenziale del risparmio e tasse, tipo di governo) e parità di trattamento: essere Stati membri dell'UE non significa necessariamente regole “uguali per tutti”.

Il quadro comune rivisto dovrebbe definire, Stato per Stato e in una prospettiva di medio termine, gli orientamenti di bilancio realistici che meglio riflettono gli interessi particolari sia nazionali che comunitari¹¹².

Ogni Stato dovrebbe spiegare il proprio orientamento concentrandosi sulle proprie priorità. Le autorità europee come la Commissione europea e il MES dovrebbero monitorare regolarmente

¹¹¹ O. Francová, E. Hitaj, J. Goossen, R. Kraemer, A. Lenarčič, and G. Palaiodimos, “*EU fiscal rules: reform considerations*”, op. cit., p. 24

¹¹² Ibidem

l'implementazione degli aggiustamenti. Da questo punto di vista, le regole fiscali aggiornate dovrebbero includere un monitoraggio speciale del saldo primario vietando i disavanzi primari per il sovra - indebitamento dei paesi con deficit fiscali eccessivi e duraturi

Alcuni paesi fanno troppo affidamento sulla spesa pubblica che poi deteriora tutta la loro situazione fiscale. E' quindi necessario una norma precisa sulla riduzione della spesa pubblica e non sulla crescita della spesa pubblica¹¹³.

Occorrerebbe suggerire ai paesi con eccessiva spesa pubblica rispetto alla media dell'area dell'euro, di concentrarsi in modo significativo riducendo questa particolarità – e non solo aumentandola in linea con la crescita potenziale - con una spesa nominale ben definita e monitorata. Tale regola potrebbe essere la seguente: “Qualsiasi paese che supera “la media normale” del rapporto spesa pubblica/PIL nell'eurozona dovrebbe eliminare la differenza in eccesso, in un periodo di 5 anni o meno”.

I paesi con ampi deficit fiscali (>3% per esempio) e sovraindebitamento (>100% del PIL) ad esempio dovrebbe raggiungere e mantenere un avanzo primario definito e monitorato dalla Commissione UE o dall' autorità fiscale indipendente dell'UE.

La regola del deficit del 3% è, ad esempio, già molto tollerante. È una salvaguardia difficile da contestare nei periodi “normali”. È sufficiente per stabilizzare l'economia durante la recessione. Si dimostra un buon ancoraggio fiscale e dovrebbe essere mantenuto.

Questo è un rapporto minimo da non superare: nel caso della crescita nominale di un paese pari al 3% annuo, con un deficit del 3%, il debito pubblico di quel paese è stabilizzato.

Gli investimenti pubblici non dovrebbero essere esclusi dal calcolo del deficit e del debito di un paese
La spesa pubblica improduttiva deve essere sostituita da una spesa pubblica produttiva.

Sarebbe un grave errore spingere le misure fiscali estreme limiti della situazione attuale. Regole favorevoli agli investimenti – come una regola d'oro per proteggere gli investimenti pubblici implicando un conto capitale separato – può portare a indebitamento eccessivo e indebolire il legame tra obiettivi fiscali e dinamica del debito, favorendo il potenziale rischi per la sostenibilità del debito. Occorrono posizioni fiscali forti per affrontare la sfida degli investimenti infrastrutturali e delle politiche ecologiche. Il futuro dipende da un consolidamento delle posizioni fiscali e uno spostamento verso la qualità della spesa e degli investimenti.

Nel 2022 la Commissione europea, con la "Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di governance economica dell'UE"¹¹⁴, ha evidenziato il proprio pensiero per una normativa

¹¹³ Senato della Repubblica, Dossier del Servizio Affari Internazionali e Studi, n. 5/1, febbraio 2023, p. 31

¹¹⁴ Ibidem

relativa al bilancio, fondata su regole semplici al fine di ottenere una crescita equa e sostenibile per ridurre il debito.

La nuova proposta di riforma del Patto di stabilità e crescita ha la volontà di voler aggirare le critiche sui tre principali obiettivi del Patto del 1997 come la stabilità finanziaria, la sostenibilità dei debiti pubblici soprattutto nei Paesi più indebitati e la stabilità reale dell'economia degli Stati membri e lo sviluppo economico¹¹⁵.

Rispetto a questi obiettivi, la Comunicazione cerca di sottolineare sia i miglioramenti già attuati che quelli che vorrebbe attuare. Essa propone di “*abbandonare la regola della riduzione annuale di 1/20 della differenza fra il rapporto effettivo debito/Pil e il target del 60% sostituendola con una procedura differenziata Paese per Paese, in modo che ogni Paese può proporre il suo percorso di aggiustamento in un'ottica di medio termine*”¹¹⁶.

Per raggiungere la sostenibilità finanziaria, secondo la Comunicazione occorre stabilire una sinergia tra la cura degli squilibri macroeconomici e la cura degli squilibri fiscali. La Comunicazione afferma che sarebbe fondamentale istituire uno strumento di sorveglianza fiscale, in grado di controllare la spesa pubblica primaria netta, i sussidi alla disoccupazione e le entrate fiscali discrezionali.

Questa proposta comporta una *compliance* più semplice rispetto agli anni scorsi in quanto è stata eliminata la regola che era utilizzata per gli scostamenti dall'OMT nel bilancio.

Tale strumento fa in modo che il deficit pubblico sia più anticiclico in quanto la posta maggiore del disavanzo è data dalle imposte soggette a variazioni procicliche.

Le proposte della Commissione sul Patto di stabilità e crescita sembrerebbero migliori anche se migliorabili.

La domanda che ci si pone è se questo gruppo di regole funzioni anche in periodi di tranquillità come il periodo vissuto prima della Pandemia da Covid 19 o i casi di grandi crisi.

Occorrerebbe mettere all'interno del nuovo Patto uno strumento di diagnosi capace di evidenziare possibili crisi e shock negativi e se ci fosse la necessità di un *deficit spending* molto più alto del normale fosse istituita una *central fiscal capacity* addizionale, utile ad affrontare shock asimmetrici durante il ciclo economico e, soprattutto, cercando di limitare i costi relativi alla crescita e all'occupazione¹¹⁷.

¹¹⁵ Consultabile su https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari_Nicoletti_Altimari_14022023.pdf

¹¹⁶ Consultabile su <https://www.ilsole24ore.com/art/proposta-migliorativa-ma-perfettibile-AEwEwKRC>

¹¹⁷ Consultabile su <https://www.ilsole24ore.com/art/proposta-migliorativa-ma-perfettibile-AEwEwKRC>

3.3 Le osservazioni critiche alla nuova proposta sul Patto di stabilità e crescita

La proposta di riforma depositata il 26 aprile 2023 dalla Commissione Europea evidenzia un passo in avanti nell'evoluzione delle riforme relative alle regole economiche dell'Unione Europea.

Il 26 aprile la Commissione ha delineato come la volontà sia in continuità con i precedenti orientamenti ma è evidente che possano esserci contrasti con il Consiglio e si possa raggiungere un accordo solo attraverso compromessi¹¹⁸.

La riforma del Patto di stabilità è molto difficile da realizzare in quanto vi è una forte eterogeneità economica a livello di Paesi che ne fanno part. Inoltre la riforma ha un peso enorme anche per l'Italia. Nel febbraio del 2020 era stata depositata una seconda revisione delle regole del "Six Pack" e del "Two Pack" che ha proposto linee di miglioramento del Patto¹¹⁹.

Nel novembre 2022 la Commissione ha presentato le sue proposte di riforma utili a risolvere i problemi derivanti da un quadro normativo carente. Le principali proposte riguardano la maggiore titolarità nazionale, ciò comporta che gli Stati membri determineranno i loro obiettivi di bilancio, le misure per affrontare gli squilibri macroeconomici e cercheranno di dare priorità alle riforme e agli investimenti per un periodo di almeno quattro anni. La pianificazione degli Stati ovviamente sarà valutata dalla Commissione e approvata dal Consiglio seguendo i criteri comuni dell'UE.

Un'altra proposta della Commissione è l'attuazione di regole semplici che accomunino le diverse esigenze dei 27 Paesi membri vista la forte eterogeneità tra essi¹²⁰.

La proposta si basa su uno strumento di sorveglianza che metta abbia come obiettivo la sostenibilità del debito pubblico e, contemporaneamente, la volontà di realizzare una crescita sostenibile e inclusiva¹²¹.

Un'altra proposta depositata dalla Commissione ha l'obiettivo di appoggiare gli Stati membri a realizzare misure di riforma e di investimento. Se gli Stati membri prometteranno di attuare riforme e investimenti seguendo principi trasparenti, potranno seguire un aggiustamento fiscale più graduale. Fornire un'applicazione efficace: le norme richiedono l'applicazione. Se da un lato le proposte forniscono agli Stati membri un maggiore controllo sulla progettazione dei loro piani a medio termine, dall'altro mettono in atto un regime di applicazione più rigoroso per garantire che gli Stati membri rispettino gli impegni assunti nei loro piani strutturali di bilancio a medio termine.

¹¹⁸ C. Bastasin, *Regole europee, la tentazione del mancato accordo*, Luiss School of European Political Economic, 2023 p. 3

¹¹⁹ Ibidem

¹²⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2023:290:FULL>

¹²¹ A. Francescangeli, *Live in Brussels: un piano quinquennale per rifugiarsi sotto il Patto di Stabilità. Sullo stato della proposta di modifica delle regole del PSC della scorsa primavera* in *Diritti Comparati*, op. cit., p. 5

Lo scorso marzo, il Consiglio europeo ha recepito gli “orientamenti” della Commissione dopo aver considerato i risultati finali della consultazione pubblica. Da quel momento le discrepanze tra i governi dei diversi Paesi sono state sempre maggiori.

La Germania è il Paese che ha posto più critiche al piano di proposte della Commissione evidenziando debolezze e favoritismi e, Christian Lindner, ministro delle finanze tedesco ha fatto una proposta informale fondata su un quadro normativo, non troppo rigido, comune a tutti gli Stati. La Germania, inoltre, non vede di buon occhio le proposte della Commissione che ritiene incline ai compromessi¹²². Si è anche ipotizzata una soluzione quale la realizzazione di un “Grand Bargain” composto di rigide regole fiscali, grandi fondi di investimento europei e un’unione dei mercati dei capitali.

Questa soluzione è stata fortemente discussa all’interno del Consiglio Europeo del marzo 2022 ma non era fattibile sia perché mancava la disponibilità politica né per duplicare il Recovery Funds sia per la presenza di regole fiscali rigide. La Commissione ha approfondito le tematiche del Patto di stabilità esistente, mettendo insieme le regole fiscali e i fondi di recupero.

Il disaccordo dei vari Stati è sulla la quantità di rigore fiscale presente nelle nuove regole. Sarebbe un grande errore vedere le proposte della Commissione solo dal punto di vista della durezza e austerità della disciplina. La ricerca del compromesso è perseguita per raggiungere un risultato ad hoc per ciascun paese attraverso confronti tra i governi nazionali e la Commissione piuttosto che attraverso l'applicazione giudiziaria delle complesse regole numeriche incise nel Patto di stabilità¹²³.

Il motivo di questo cambio di strategia sembra chiaro. Nei dieci anni precedenti la pandemia, le vecchie regole avevano funzionato piuttosto bene, portando il debito medio dell’area euro da circa il 90% del PIL dell’area euro a circa l’80%, anche se in modo molto diverso da paese a paese. Ciò ha comportato una continua divergenza fiscale all’interno dell’area dell’euro, che si riflette in una deviazione standard invariata nella distribuzione dei rapporti debito/PIL nazionale.

Tuttavia, la performance relativamente buona delle vecchie regole deve essere interpretata nel contesto di un decennio in cui i tassi di interesse erano prossimi allo zero. Si prevede che nei prossimi anni i tassi di interesse si stabilizzeranno su livelli “normali”¹²⁴.

Il rischio finanziario per i paesi indebitati tornerà quindi ad essere rilevante. Già oggi, giorno dopo giorno, si vedono segnali di fumo sulla sostenibilità del debito italiano. Gli investitori finanziari reagiscono in particolare quando la dialettica tra il Paese e le regole è antagonista, considerando che un Paese che si discosta dalle regole potrebbe non essere in grado di ripagare il proprio debito.

¹²² C. Bastasin, *Regole europee, la tentazione del mancato accordo*, op. cit., p. 4

¹²³ <https://www.diritticomparati.it/riforma-del-patto-di-stabilita-e-nuova-governance-economica-sulla-recente-proposta-della-commissione-europea/>

¹²⁴ *Ibidem*

Inoltre, è altamente probabile che la Banca Centrale Europea sia giuridicamente incapace di difendere uno Stato membro “non conforme”. In tal caso, l’instabilità finanziaria può facilmente distruggere il consenso politico in Europa rafforzando la retorica sui popoli dissipatori rispetto a quelli premurosi, isolando i paesi indebitati dalle opinioni pubbliche frugali¹²⁵.

Con la nuova proposta della Commissione, si chiede a ogni singolo paese di accettare di essere accompagnato dalla Commissione nel combinare la disciplina fiscale, le riforme e gli investimenti. In questa configurazione, i mercati finanziari non isoleranno più un paese anche in caso di recessione o di altre difficoltà, sapendo che se la Commissione avrà sostenuto il suo piano d’azione e finché il Paese non si dissocia dagli impegni presi, la Banca Centrale Europea potrà intervenire e difenderlo da una crisi finanziaria.

¹²⁵ C. Bastasin, *Regole europee, la tentazione del mancato accordo*, op. cit., p. 4

Conclusioni

Le regole fiscali dell'Unione Europea si trovano di fronte a nuove sfide, sono in corso lavori concreti per rafforzare le regole di bilancio dell'Unione europea.

Dall'altro lato, si sta lavorando concretamente per rafforzare il ruolo del Meccanismo europeo di stabilità e, a tal fine, per spostare le competenze di sorveglianza dalla Commissione a questo organismo intergovernativo per quanto riguarda gli Stati membri dell'area dell'euro.

La Commissione svolge un ruolo a metà in quanto da un lato sarebbe responsabile di imporre agli Stati membri misure di austerità non necessarie e, dall'altro, dovrebbe perdere parte della sua competenza in materia di sorveglianza a vantaggio del MES, in quanto sarebbe troppo flessibile nell'attuazione delle regole del Patto di stabilità e crescita.

È vero che la situazione del bilancio italiano rivela che di tanto in tanto può esistere una tensione in un sistema in cui i governi nazionali rimangono individualmente competenti per l'aumento delle tasse e la decisione sulla spesa pubblica, mentre le norme di bilancio sono assunte collettivamente a livello europeo.

Alcuni commentatori vogliono presentare questa situazione come una crisi democratica, con una Commissione europea che starebbe cercando di imporre regole tecnocratiche ai governi nazionali eletti. Essi chiedono che la Commissione si pieghi all'esito delle decisioni democraticamente adottate a livello nazionale. Gli Stati membri decidono autonomamente in seno al Consiglio sulle indicazioni fornite a ciascuno di essi in merito alla propria traiettoria fiscale.

Prendono queste decisioni agendo a maggioranza, in pratica il più delle volte per consenso. La Commissione attua questi orientamenti sotto il controllo politico del Parlamento europeo. Si tratta di un meccanismo necessario all'interno di un'unione monetaria. In ogni caso, non c'è nulla di strano se un Paese rimanga legato ai partner esterni da decisioni a lungo termine.

È comunque vero che quanto più decisioni di questo tipo vengono prese ad alto livello, lontano dai cittadini, tanto più è importante che il paese si impegni a rispettare le regole.

Pertanto, si può affermare che un modo efficace di procedere non possa essere quello di affidare il compito di sorveglianza fiscale degli Stati membri dell'area dell'euro a un organismo non trasparente, simile al Fondo Monetario Internazionale, protetto da tutte le immunità e che agisce senza controllo giurisdizionale né senza controllo giurisdizionale e senza un effettivo controllo parlamentare.

Bibliografia

- Acocella N., *Fondamenti di politica economica*, Carocci, 1997
- Bastasin C., *Regole europee, la tentazione del mancato accordo*, Luiss School of European Political Economic, 2023
- Brunila A., Buti M., Franco D., *The Stability and Growth Pact*, Palgrave Macmillan, 2001
- Bordignon M., Scutifero N., *Il Patto di Stabilità e Crescita tra ieri e oggi*, Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, 25 novembre 2022
- Calmfors L., *What Remains of the Stability Pact and What Next?* SIEPS Reports no. 8, Swedish Institute for European Policy Studies, November, 2005
- Capriglione F., *Unione monetaria e ruolo della BCE. Unione bancaria europea, SSM, SRM*, in *Corso di diritto pubblico dell'economia*, a cura di M. Pellegrini, Cedam, 2016
- Chiti E., *Le risposte alla crisi della finanza pubblica e il riequilibrio dei poteri dell'Unione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 3/2011
- Conze E., 1919. *La grande illusione. Dalla Pace di Versailles a Hitler. L'anno che cambiò la storia del Novecento*, Rizzoli, 2019
- Cozzio M., *Conoscere il PNRR, 150 parole chiave per capire regole, strumenti e funzionamento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2022
- Di Taranto G., *L'Europa tradita*, LUISS University Press, 2017
- European Central Bank, *Statement of the Governing Council on the ECOFIN Council's Report on Improving the Implementation of the Stability and Growth Pact*, March, 2011
- European Central Bank, *"The Reform of Economic Governance in the Euro Area – Essential Elements"*, *Monthly Bulletin*, March, 2011
- Fischer J., Jonung L. and Larch M., *101 Proposals to Reform the Stability and Growth Pact. Why So Many? A Survey*, European Economy – Economic Papers no. 267, European Commission, December. 2006
- Fornaro L., Wolf M., *Covid-19 Coronavirus and Macroeconomic Policy*, CEPR Discussion Paper, 2020
- Francová O., Hitaj E., Goossen J., Kraemer R., Lenarčič A. and Palaiodimos G., *"EU fiscal rules: reform considerations"*, ESM Discussion Paper 17, October 2021
- Hauptmeier S., Sanchez-Fuentes A. J., Schuknecht L., *Towards Expenditure Rules and Fiscal Sanity in the Euro Area*, *Journal of Policy Modeling* 3(4), July-August, 2011
- Khan M., *European Commission plans to simplify eurozone budget rules*, in "Financial Times", 2019
- Letta E., *L'allargamento dell'Unione europea*, Il Mulino, 2003

Lo Prato L., Boschi M., *Nota n. 72 “Comunicazione della commissione a un anno dall'insorgere della pandemia di covid 19: la risposta della politica di bilancio”*, Servizi Studi del Senato, Roma, 11 marzo 2021

Mattarella B.G., Fiorentino L., Cardone M., *L'attuazione del PNRR. Uno sguardo al futuro*, I quaderni della rivista Amministrazione in cammino, Ottobre, 2022

Morris R., Ongena H., Schuknecht L., *The reform and implementation of the Stability and Growth Pact*, Occasional Paper Series, 2006

Mishkin F. S., Eakins S.G., Beccalli E., *Istituzioni e mercati finanziari*, Pearson, 2019

Pandolfi A., *L'integrazione europea e la crisi economica globale*, in Cantaro A. (a cura di), *Il costituzionalismo asimmetrico dell'Unione*, Torino, Giappichelli, 2010

Porta A., *L'unione economica e monetaria. Come e perché l'Europa è arrivata fin qui e quali sono le prospettive*, Bocconi Editore, 2020

Pesole D., *Patto di stabilità Ue: la possibile riforma in tre mosse*, in “Il Sole 24 Ore”, 2019

Rother P., Schuknecht L. and Stark J., *More Gain than Pain – Consolidating the Public Finances*, Politeia, May, 2011

Saraceno F., *La riconquista. Perché abbiamo perso l'Europa e come possiamo riprendercela*, Luiss University Press, Roma, 2020

Schuknecht L., Moutot P., Rother P. and Stark J., *“The Stability and Growth Pact: Crisis and Reform”*, Occasional Paper Series no. 129, European Central Bank, September, 2011

Servizio Studi del Senato, *Dossier del Servizio Affari Internazionali e Studi*, n. 5/1, febbraio 2023, Servizio Studi del Senato, *L'approvazione del nuovo quadro finanziario pluriennale 2021 – 2027*, dicembre 2020, n. 106

Talani L. S., Casey B., *Between Growth and Stability: The Demise and Reform of the European Union's Stability and Growth Pact*, EE, 2008

Tesouro G., *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Editoriale Scientifica, 2018

Zanghì, C. *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, G. Giappichelli Editore, 2000

Zeitler F., *What remains of the Stability and Growth Pact?* Deutsche Bundesbank, agosto 2005

Van Riet A., *Euro Area Fiscal Policies and the Crisis*, Occasional Paper Series no 109, European Central Bank, April, 2010

Viterbo A. e Cisotta R., *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2/2012

Sitografia

https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2013/10/Golino_vincoli-bilancio-UE_Ita1.pdf

https://www.aranagenzia.it/attachments/article/11571/dossier_stud_72_1209483_358997_vers2.pdf

<https://www.aranagenzia.it/attachments/article/14213/Audizione-UPB-Atti-UE.pdf>

https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2023/Altimari_20.04.2023.pdf

https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari_Nicoletti_Altimari_14022023.pdf

https://centridiricerca.unicatt.it/lam-OM2_2014_def.pdf

<https://www.diritticomparati.it/riforma-del-patto-di-stabilita-e-nuova-governance-economica-sulla-recente-proposta-della-commissione-europea/>

<https://www.documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/AT012.pdf>

<https://www.ecb.europa.eu/pub/annual/html/ar2020~4960fb81ae.it.html>

<https://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52022DC0583>

<https://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0139&from=EN>

<https://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2023:290:FULL>

[http://www.european_fiscal_monitor_march_2021%20\(2\).pdf](http://www.european_fiscal_monitor_march_2021%20(2).pdf)

<https://www.formatresearch.com/2020/11/05/commissione-europea-previsioni-economiche-dautunno-2020-pandemia-shock-per-leconomia/>

<https://www.ilsole24ore.com/art/proposta-migliorativa-ma-perfettibile-AEwEwKRC>

https://www.italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/repowereu-un-piano-ridurre-rapidamente-la-dipendenza-dai-combustibili-fossili-russi-e-accelerare-la-2022-05-18_it

https://www.rivistadellaregolazionedemercati.it/Article/Archive/index_html?ida=259&idn=18&idi=-1&idu=-

<https://www.temi.camera.it/leg19/temi/il-conflitto-russo-ucraino.html>