



10 ANNI DAL TRATTATO DI LISBONA  
17 GIUGNO 2020

La Commissione europea e la  
flessibilità “temporale”  
nell’applicazione del Patto di Stabilità e  
Crescita

di Caterina Domenicali

Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico  
Sapienza – Università di Roma

# La Commissione europea e la flessibilità “temporale” nell’applicazione del Patto di Stabilità e Crescita<sup>\*</sup>

**di Caterina Domenicali**

Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico  
Sapienza – Università di Roma

**Abstract [It]:** Nell’intervento si riflette sul modello di *governance* economica ereditato dal Trattato di Lisbona e sull’effettività del Patto di stabilità e crescita, che la prospettiva di una recessione riporta al centro del dibattito. Si intende proporre una riflessione su come la flessibilità integrata nel Patto abbia agito, nella passata crisi, e agisca, tuttora, sulla dimensione temporale dei vincoli di bilancio e consenta alla Commissione di esercitare la sua discrezionalità autorizzando lo scostamento temporaneo dagli indicatori parametrici per fare i conti con gli shock dei singoli Stati o dell’intera Unione europea.

**Abstract [En]:** The paper reflects on the economic and monetary *governance* model inherited from the Lisbon Treaty. While the prospect of a recession brings the effectiveness of the Stability and Growth Pact back to the center of the debate, the issue of the Commission’s technical discretion in the application of fiscal discipline returns to attention. The aim is to propose a reflection on how the flexibility provided by the EU framework works on the temporal dimension of the constraints. Even when coping with the shocks of the states or of the entire EU, the Commission exercises its discretion in the application of fiscal rules.

**Sommario:** 1. Premessa. 2. I momenti di “crisi” nell’applicazione del Patto di stabilità e crescita. 3. La flessibilità “temporale” della disciplina fiscale nella crisi finanziaria del 2009. 4. La prima volta della c.d. *general escape clause*: la “sospensione” del Patto di stabilità e crescita per Covid-19. 5. Quali prospettive per il Patto di stabilità e crescita?

## 1. Premessa

Il Trattato di Lisbona ha ereditato l’assetto di *governance* economico-monetaria impostato dal Trattato di Maastricht, con la politica monetaria affidata dall’art. 3 TFUE al livello sovranazionale e le politiche economiche degli Stati gestite attraverso le procedure di coordinamento intergovernativo di cui all’art. 121 TFUE<sup>1</sup>. Il Trattato non ha fatto in tempo a entrare in vigore, nel 2009, che il vizio congenito a quel compromesso ha dato i primi, drammatici segni. La crisi dei debiti sovrani ha palesato come i destini dei Paesi europei fossero interconnessi ben oltre i confini delle attribuzioni istituzionali e come il controllo sul rispetto dei parametri relativi al tasso di debito pubblico e di deficit non fosse sufficiente a garantire la stabilità delle economie europee<sup>2</sup>. La reazione politica dell’Unione europea si è avuta con il

---

<sup>\*</sup> Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Gli Stati membri coordinano le loro politiche economiche «nell’ambito del Consiglio», al quale spetta elaborare, su proposta della Commissione, «un progetto di indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell’Unione», che deve essere approvato a seguito delle conclusioni del Consiglio europeo.

<sup>2</sup> R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell’Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2015, p. 290.

rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche e di bilancio e la limitazione dei margini di manovra finanziaria degli Stati, per prevenire in futuro posizioni fiscali insostenibili e correggerle prontamente.

Sono andate in questa direzione le riforme del *Six Pack*<sup>3</sup>, seguite da quelle del *Fiscal Compact*<sup>4</sup> e del *Two Pack*<sup>5</sup>, laddove, in particolare, hanno inciso sullo strumento di attuazione della disciplina fiscale, ovvero sia sul Patto di stabilità e crescita (PSC). Nel suo braccio preventivo, il PSC impone ai Paesi membri di portare in un certo orizzonte temporale il saldo strutturale di bilancio in linea con i valori-obiettivo di ciascun Paese, dando agli Stati la possibilità di correggere le deviazioni e alle istituzioni europee quella di fornire loro un percorso di aggiustamento<sup>6</sup>. Il braccio successivo del Patto garantisce attraverso la procedura per i disavanzi eccessivi (PDE) che gli Stati adottino le risposte politiche adeguate a correggere i disavanzi o il tasso di debito<sup>7</sup>.

Rispetto alle regole stabilite inizialmente, la disciplina contenuta nel PSC si è evoluta notevolmente, dando risultati positivi in termini di finanze pubbliche ma lasciando aperte una serie di criticità: in particolare, restano controversi i presupposti teorici dei parametri relativi al deficit e al debito pubblico<sup>8</sup>, mentre la loro applicazione effettiva è in gran parte rimessa alla discrezionalità della Commissione europea, nell'ambito delle trattative con gli Stati membri, e la decisione in ordine alle sanzioni sconta una marcata politicità, essendo rimessa al Consiglio.

<sup>3</sup> Composto dai regolamenti nn. 1173, 1174, 1175, 1176 e 1177/2011, e dalla direttiva n. 2011/85/UE.

<sup>4</sup> Trattato sulla Stabilità, sul Coordinamento e sulla *Governance* nell'Unione economica e monetaria.

<sup>5</sup> Regolamenti nn. 472 e 473/2013. Per una ricostruzione del rafforzamento della *governance* economica europea, v. F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'unione europea*, in *Rivista AIC*, 2/2013; G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2012, 9 ss.

<sup>6</sup> La politica di bilancio dei Paesi membri è vincolata a conseguire un valore del saldo strutturale pari o migliore dell'OMT, o almeno orientarsi verso di esso adeguando le posizioni strutturali di bilancio a un tasso dello 0,5% del PIL all'anno. I Paesi con oneri di debito eccessivi e potenzialmente rischiosi dovrebbero compiere progressi più rapidi. Tutti i Paesi sono generalmente tenuti a fare di più quando le condizioni economiche sono favorevoli, così da avere una maggiore flessibilità quando le condizioni sono difficili, anche dal punto di vista della rapidità del percorso di adeguamento.

<sup>7</sup> La base per avviare la procedura è la violazione di uno o entrambi i parametri stabiliti dal protocollo n. 12 sulla PDE: un disavanzo pubblico superiore al 3 % del PIL o un livello di debito superiore al 60 % del PIL e che non diminuisce in misura sufficiente verso tale livello. A partire dal Six Pack è stata prevista la possibilità di iniziare la PDE per il solo criterio del debito. Nonostante il Patto formalmente stabilisca due criteri per assicurare la disciplina fiscale, le decisioni sulla non conformità hanno seguito solo il criterio del deficit. In ogni caso, la violazione numerica non comporta automaticamente l'apertura della procedura, poiché devono essere presi in considerazione anche altri fattori rilevanti, quali il potenziale di crescita del Paese e l'evoluzione della situazione di bilancio a medio termine. Inoltre, la Commissione può attivarsi anche qualora ritenga che in un determinato Stato membro, malgrado i criteri siano rispettati, sussista il rischio di disavanzo eccessivo.

<sup>8</sup> V. M. LOSSANI, *Come si costruiscono gli indicatori dell'economia finanziaria*, in C. BERGONZINI - S. BORELLI - A. GUAZZAROTTI (a cura di), *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Napoli, Jovene Editore, 2016, p. 3, nonché, nella stessa sede, A. BRUZZO, *I limiti quantitativi posti alla disciplina fiscale degli Stati membri dell'UEM sono semplici numeri o sono valori con un qualche significato economico?*, p. 14.

L'affermazione secondo cui il PSC comporta un rigido automatismo nell'applicazione delle regole fiscali è stata smentita dalla prassi. Ne è prova il fatto che la procedura per disavanzi eccessivi sia stata attivata nei confronti di quasi tutti gli Stati europei ma non abbia mai condotto all'adozione di sanzioni. Nel PSC sono integrati significativi elementi di flessibilità la cui operatività è rimessa alla scelta discrezionale della Commissione<sup>9</sup>. Tale flessibilità è funzionale a fare i conti con gli shock dei singoli Stati nell'applicazione della disciplina fiscale e può operare sia con riferimento alla valutazione del rispetto dei parametri del coordinamento delle politiche di bilancio, sia con riferimento ai tempi entro i quali pretendere dagli Stati di intraprendere e concludere percorsi di allineamento o di rientro. La presente riflessione tenta di far luce sulla discrezionalità della Commissione nell'attuazione della flessibilità in questa seconda declinazione, con particolare riguardo alla possibilità di autorizzare lo scostamento temporaneo e per circostanze eccezionali dagli indicatori parametrici imposti dalla normativa europea.

## 2. I momenti di “crisi” nell'applicazione del Patto di stabilità e crescita

La storia del PSC dimostra che il momento propizio per valutarne l'efficacia è rappresentato dall'inizio di un nuovo ciclo politico nell'Unione, in genere in seguito ad eventi che hanno messo sotto stress la stretta applicazione della disciplina fiscale. Non è in occasione delle revisioni dei Trattati che si gioca la partita della revisione del Patto. Ciò dipende dalla forma giuridica prescelta per la sua attuazione. Definito in occasione del Consiglio europeo del dicembre del 1996 in vista dell'introduzione della moneta unica (e funzionale a rafforzare la credibilità della politica monetaria, garantendo che la disciplina di bilancio dei paesi dell'UE continuasse dopo l'introduzione dell'euro), il PSC fu trasposto in una risoluzione del Consiglio europeo adottata nel 1997 ad Amsterdam e in due regolamenti del Consiglio del 7 luglio 1997 che ne precisano gli aspetti tecnici: il Reg. n. 1466/97, conosciuto come braccio preventivo, e il Reg. n. 1467/1997, relativo al braccio correttivo. Solamente quest'ultimo trova esplicita previsione nei Trattati, in particolare nell'art. 126 TFUE (già art. 104 TCE), mentre il braccio preventivo è una creazione del diritto derivato volta a rendere operativo l'art. 121 TFUE (art. 99 TCE).

A trattati invariati, dunque, è stato possibile operare importanti modifiche al PSC attraverso la revisione dei suoi regolamenti e l'approvazione di linee guida che ne hanno orientato l'applicazione<sup>10</sup>. Le modifiche oscillano tra i due principi che governano la politica di bilancio degli Stati membri nell'unione economica

<sup>9</sup> Per un'analisi più estesa, v. C. DOMENICALI, *La flessibilità dei numeri: la Commissione europea e le trattative multilivello sui bilanci nazionali*, in C. CARUSO - M. MORVILLO (a cura di), *Il governo dei numeri: indicatori macro-economici e decisione di bilancio nello Stato Costituzionale*, in corso di pubblicazione per i tipi de Il Mulino.

<sup>10</sup> Si pensi alle linee guida contenute nella Comunicazione COM(2015) 12 *final* del 13.1.2015 dal titolo “*Making the best use of the flexibility within the existing rules of the Stability and Growth Pact*”: il mandato della Commissione presieduta da Jean-Claude Juncker è stato quello di lasciare spazio alla flessibilità, rafforzando il legame tra riforme strutturali, investimenti e responsabilità fiscale a sostegno della crescita e dell'occupazione.

e monetaria: la disciplina fiscale, volta a rafforzare la credibilità della politica monetaria, e la flessibilità, necessaria per fare i conti con gli shock dei singoli Stati.

Il primo atto di questo movimento è rappresentato da quello che viene letto come il “peccato originale” della credibilità della *governance* fiscale nei Paesi europei<sup>11</sup>: l’annacquamento dell’effettività del criterio del deficit quando, tra il 2002 e il 2003, il cancelliere tedesco Gerhard Schröder e il presidente francese Jacques Chirac, facendo pressioni sulla Commissione europea e sugli altri membri, ottennero che i loro disavanzi non fossero sanzionati<sup>12</sup>. A questa crisi “politica” del Patto hanno fatto seguito le riforme del 2005<sup>13</sup>, che hanno consentito l’ingresso nella disciplina fiscale di importanti elementi di elasticità nella valutazione del rispetto dei parametri e nel delineare i percorsi di rientro dei Paesi non in linea con gli stessi: gli obiettivi a medio termine differenziati per Paese, il prolungamento dei vincoli temporali per la correzione dei deficit, la valutazione degli oneri finanziari delle riforme strutturali ne sono alcuni esempi. Ne è derivata un’applicazione debole del PSC<sup>14</sup>, con gravi squilibri di bilancio in alcuni Paesi dell’UE, esposti quando la crisi economica e finanziaria ha colpito, nel 2008<sup>15</sup>. A questo punto, le regole di *governance* economica europea sono state rafforzate: è stato esteso il monitoraggio delle politiche economiche, sono state previste sanzioni in caso di deviazione significativa dall’OMT e dal percorso di aggiustamento per raggiungerlo, con meccanismi di correzione automatica, e in caso di sfioramento del deficit dal 3% del PIL, con la possibilità di comminare le sanzioni già nei primi step della PDE. L’impatto della crisi sulle finanze pubbliche ha portato all’apertura di PDE nei confronti di quasi tutti gli Stati membri<sup>16</sup>: nel 2011, 24 Paesi erano soggetti al braccio correttivo, con l’aggiunta nel 2014 di Croazia e Malta. Tuttavia, nessuna decisione di condanna è stata assunta e si contano sulle dita di una mano i

---

<sup>11</sup> M. HEIPERTZ - A. VERDUN, *Ruling Europe: The Politics of the Stability and Growth Pact*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

<sup>12</sup> Il Consiglio dei ministri degli affari economici e finanziari, con la decisione destinata alla Francia del 3 giugno 2003 ha deliberato che esiste un disavanzo eccessivo. Tuttavia, quando la Commissione propose al consiglio di adottare una decisione che attestasse che quei due Stati non avevano adottato azioni effettive (in attuazione dell’art. 104(8) TCE, ora art. 126(8) TFUE) il Consiglio non adottò questa decisione ma una serie di conclusioni, lasciando sospesa la procedura. La Commissione fece ricorso alla Corte di Giustizia, che il 13 luglio 2004 dichiarò che l’omissione del Consiglio non era sindacabile con procedura per annullamento, annullando però le conclusioni che aveva adottato (Causa C-27/04, Commissione c. Consiglio).

<sup>13</sup> Regg. (CE) nn. 1055 e 1056 del 2005.

<sup>14</sup> F. DONATI, *Crisi dell’euro, governance economica e democrazia nell’Unione europea*, cit., p. 10.

<sup>15</sup> L’incapacità del PSC di prevenire il debito pubblico durante questa crisi è stata vista come un’ulteriore prova dell’inefficacia della *governance* fiscale nei paesi dell’euro: per una panoramica delle opinioni critiche circa l’effettività ed efficacia del PSC, a crisi non ancora conclusa, v. S. KOEHLER - T. KÖNIG, *Fiscal Governance in the Eurozone: How Effectively Does the Stability and Growth Pact Limit Governmental Debt in the Euro Countries?*, in *Political Science Research and Methods*, 2015, 3(2), p. 329 ss., spec. p. 335.

<sup>16</sup> Solamente Svezia ed Estonia non sono stati (mai) sottoposti alla procedura.

momenti in cui ci si è avvicinati all'irrogazione di una sanzione<sup>17</sup>. La flessibilità dell'intelaiatura normativa del Patto è stata forzata per evitare di comminare sanzioni ai Paesi già duramente colpiti dalla crisi<sup>18</sup>.

### 3. La flessibilità “temporale” della disciplina fiscale nella crisi finanziaria del 2009

Quando la crisi ha colpito l'Unione europea, non esisteva una clausola per un approccio coordinato circa l'applicazione del PSC. Ciononostante, la Commissione ha trovato il modo di dare il tempo agli Stati di rientrare dai disavanzi eccessivi, generalizzando scadenze pluriennali per la correzione e autorizzando gli Stati a non intraprendere il consolidamento nei primi anni del periodo di correzione. La flessibilità ha iniziato a operare sul “fattore tempo”.

Ciò è stato possibile grazie alla riforma del 2005, che aveva introdotto nel PSC la possibilità di estendere il termine per correggere il disavanzo superiore al 3%, “congelando” la procedura in corso. La c.d. conformità condizionata (*conditional compliance*) trova la sua base giuridica negli artt. 3(5) e 5 (2) del reg. n. 1467/1997 e opera quando vi siano inattesi eventi economici avversi, con un rilevante impatto sulle finanze pubbliche, che impediscono di correggere il disavanzo eccessivo nel termine inizialmente fissato, nonostante le azioni intraprese dallo Stato. Alla luce di tale previsione, la Commissione può richiedere al Consiglio di rivedere la raccomandazione volta a porre fine alla violazione, prorogando di fatto la scadenza per la correzione<sup>19</sup>. Questo ha permesso agli Stati di rimanere nella stessa fase della PDE, a fronte dell'adozione di azioni effettive che li mantenessero entro il percorso di aggiustamento<sup>20</sup>.

La proroga rientra nella discrezionalità della Commissione: dovrebbe essere concessa per non più di un anno ma, normalmente, la Commissione ha raccomandato al Consiglio di dilazionare per più anni successivi; le istituzioni europee non hanno mai quantificato il «rilevante impatto sulle finanze pubbliche» che giustifica la sospensione della procedura, ma se lo Stato membro mantiene la conformità al parametro

---

<sup>17</sup> Un esempio è la vicenda di Portogallo e Spagna. Nel giugno 2013, i ministri delle finanze dell'UE hanno formulato raccomandazioni al Portogallo e alla Spagna per porre fine ai loro disavanzi eccessivi rispettivamente entro il 2015 e il 2016. Per tre anni la procedura non è avanzata. Nel luglio 2016, ECOFIN ha deciso che il Portogallo e la Spagna non avevano intrapreso azioni: a questo punto, sembrava che la Commissione intendesse proporre sanzioni pecuniarie contro i due Paesi (notizie dell'intenzione del Presidente Juncker di insistere per una linea più dura erano trapelate sulla stampa: v. D. HODSON, *Eurozone Governance in 2016: The Italian Banking Crisis, Fiscal Flexibility and Brexit.*, in *Journal of Common Market Studies*, 2017, Volume 55, Issue S1), tuttavia, l'esecutivo dell'UE ha concesso la sospensione della procedura, raccomandando la cancellazione delle ammende nei loro confronti e richiedendo di correggere i disavanzi eccessivi entro il giugno 2018, termine poi concordato ad agosto da ECOFIN.

<sup>18</sup> D. HODSON, *Eurozone Governance in 2016: The Italian Banking Crisis, Fiscal Flexibility and Brexit*, cit.

<sup>19</sup> Sebbene possa anche emettere nuovi obiettivi nominali e strutturali collegati da un nuovo scenario macroeconomico di base, senza proroghe.

<sup>20</sup> La sospensione avviene tramite una relazione della Commissione sulle azioni intraprese dal Paese, che porta a concludere, in questi casi, per la non necessità di ulteriori passi nella procedura.

di spesa consigliato, pur non raggiungendo il parametro ordinario, si può presumere vi siano state impreviste avversità economiche<sup>21</sup>.

La sospensione è stata concessa molte volte durante la crisi finanziaria: già tra il 2010 e il 2011 era stata accordata a una ventina di Stati<sup>22</sup>, in genere per tre<sup>23</sup> o quattro anni<sup>24</sup>, in alcuni casi cinque<sup>25</sup>; normalmente la ripresa della procedura è coincisa con la decisione del Consiglio di chiuderla<sup>26</sup> poiché lo Stato aveva realizzato, nel termine dilazionato, la correzione; in alcuni casi non è stato così e la procedura è proseguita, anche con il conferimento di una ulteriore dilazione<sup>27</sup>. Di conseguenza, la pluriannualità delle PDE è diventata la normalità: le procedure sorte nella crisi sono durate in media molti anni (oltre 5, con casi limite di procedure decennali<sup>28</sup> e ultradecennali<sup>29</sup>), chiudendosi un poco alla volta: la PDE relativa all'Italia si è chiusa nel 2013, quella che la Grecia si trascinava dal 2004 si è chiusa nel 2017, assieme a quella del Portogallo, la procedura relativa al deficit francese ha visto il termine nel 2018 e con la decisione sulla Spagna nel 2019 tutte le procedure aperte con la crisi si sono chiuse.

Da questa esperienza, il *Six Pack* ha tratto la lezione della necessità di specifiche disposizioni volte a consentire, in situazioni di grave e generalizzata crisi, una deviazione temporanea, coordinata e ordinata per tutti gli Stati membri: dopo le modifiche apportate nel 2011, la possibilità di derogare alla disciplina fiscale in caso di grave recessione economica dell'intera area euro o dell'intera Unione è integrata nel PSC.

#### **4. La prima volta della c.d. *general escape clause*: la “sospensione” del Patto di stabilità e crescita per l'emergenza Covid-19**

Tale forma “estrema” di flessibilità ha trovato applicazione, nella sua massima estensione, con la pandemia di Covid-19. Le conseguenze finanziarie della crisi sanitaria, infatti, mettono in discussione la sostenibilità della disciplina fiscale. La principale risposta di bilancio all'emergenza sanitaria e ai suoi effetti finanziari proviene e proverrà dai bilanci nazionali degli Stati membri: insieme al calo dell'attività economica, queste misure contribuiranno all'aumento sostanziale dei disavanzi di bilancio. Il modo più

---

<sup>21</sup> F. FABBRINI, M. VENTUROZZO (a cura di), *Research Handbook on EU Economic Law*, 2016, Edward Elgar Publishing, p. 62.

<sup>22</sup> Nel 2014, la *conditional compliance* è stata approvata fino al 2017 per la Croazia.

<sup>23</sup> Danimarca (2011-2014), Francia, Italia Lettonia, Lituania, Olanda, Slovenia (2010-2013)

<sup>24</sup> La procedura è rimasta sospesa dal 2010 al 2014 per Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Slovacchia,

<sup>25</sup> Irlanda (2011-2016) e Regno Unito (2010-2015).

<sup>26</sup> La chiusura della procedura avviene, ai sensi del par. 12 dell'art 126 TFUE, con l'adozione da parte del Consiglio, su raccomandazione della Commissione, di una decisione che abroga la precedente decisione che accertava la violazione dei trattati.

<sup>27</sup> È il caso per esempio della Francia (iniziata nel 2010 e ripresa nel 2013, la procedura è rimasta nella stessa fase fino al 2015 per poi chiudersi nel 2018) e della Spagna (dal 2009 la procedura è stata sospesa dapprima fino al 2012, nuovamente fino al 2016 e poi fino al 2019).

<sup>28</sup> Francia, Spagna e Regno Unito.

<sup>29</sup> Grecia e Ungheria.

immediato per affrontare la crisi è rappresentato dall'indebitamento, e nemmeno l'ipotesi dell'acquisto di titoli da parte della Bce alleggerirà l'impatto dello sfioramento dai parametri: pur se incamerato dalla Banca centrale, il debito dovrà essere contabilizzato come debito pubblico italiano ai fini del PSC<sup>30</sup>. La posizione finanziaria degli Stati sarà aggravata dal calo del prodotto interno lordo (PIL), che si prospetta tra il 5% e il 10%. Sembra inevitabile, per il 2020, una recessione di proporzioni storiche, ben più grave di quella del 2008 e simile, per portata generale, a quelle del 1929 e del secondo dopoguerra<sup>31</sup>.

Alla luce di ciò, nella Comunicazione del 13 marzo scorso, la Commissione ha affermato di voler utilizzare appieno la flessibilità del quadro europeo di disciplina fiscale<sup>32</sup>. Il Patto consente di sostenere spese eccezionali mirate (c.d. misure *una tantum*), escludendole dagli effetti di bilancio: la Commissione ha assicurato che «[l]e misure di sostegno, come quelle necessarie per i) contenere e trattare la pandemia, ii) garantire un sostegno di liquidità alle imprese e ai settori, e iii) proteggere i posti di lavoro e i redditi dei lavoratori colpiti, possono essere considerate spese di bilancio *una tantum*». Il PSC consente alle istituzioni europee di rivedere i percorsi di aggiustamento per gli Stati membri sottoposti a procedure per disavanzi eccessivi (PDE): la Commissione ha dichiarato che proporrà al Consiglio di aggiustare gli sforzi di bilancio richiesti agli Stati «in modo da tenere conto delle situazioni specifiche di ciascun Paese in caso di crescita negativa o di forti cali dell'attività». Infine, il quadro europeo consente lo scostamento temporaneo dagli adeguamenti di bilancio per quegli eventi eccezionali, al di fuori del controllo dell'amministrazione pubblica, che abbiano un impatto considerevole sulla posizione di bilancio di uno Stato membro (c.d. *unusual event clause*) e in caso di grave recessione economica per la zona euro o per l'Ue nel suo complesso (c.d. *general escape clause*)<sup>33</sup>.

Proposta dall'esecutivo europeo il 20 marzo<sup>34</sup> e subito approvata dal Consiglio, l'attivazione della clausola di salvaguardia generale ha l'effetto di sospendere l'aggiustamento di bilancio raccomandato e consentire agli Stati membri di discostarsi dagli obblighi che normalmente si applicherebbero, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa. Rispetto alla clausola per eventi

---

<sup>30</sup> Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Monetizzare il debito pubblico grazie alla BCE senza cambiare i parametri di Maastricht?*, in *laCostituzione.info*, 2020, 27/4/2020.

<sup>31</sup> Secondo le previsioni economiche di primavera 2020 della Commissione europea, l'economia della zona euro subirà una contrazione record del 7¾ % nel 2020, per poi crescere del 6¼ % nel 2021; analogamente, l'economia dell'Unione dovrebbe contrarsi del 7½ % nel 2020 e crescere del 6 % circa nel 2021. Rispetto alle previsioni economiche d'autunno 2019, le proiezioni di crescita per l'UE e la zona euro sono state riviste al ribasso di circa nove punti percentuali.

<sup>32</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, alla Banca europea per gli investimenti e all'Eurogruppo relativa a una risposta economica coordinata all'emergenza Covid-19, COM(2020) 112 *final* del 13 marzo 2020, in particolare punto 6.

<sup>33</sup> La base legale è rappresentata dagli artt. 5(1), 6(3), 9(1) e 10(3) del Reg. (CE) n. 1466/97 e dagli artt. 3(5) e 5(2) del Reg. (CE) 1467/97, così come modificati rispettivamente dal Reg. (UE) n. 1175/2011 e dal Reg. (UE) n. 1177/2011.

<sup>34</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, COM/2020/123 *final* del 20 marzo 2020.

eccezionali, essa rappresenta una deroga di natura generale che garantisce a tutti gli Stati membri che l'impatto finanziario delle misure per affrontare la crisi sarà escluso dalle valutazioni della Commissione quando formulerà proposte e raccomandazioni al Consiglio in merito al rispetto del PSC. Rispetto alle sospensioni conosciute in passato, la particolarità della *general crisis escape clause* risiede nella sua natura non condizionata: in caso di grave recessione economica, la clausola si applica indifferentemente se gli Stati abbiano profuso lo sforzo fiscale o meno.

A livello operativo, gli effetti della misura, per quanto riguarda il braccio preventivo, sono scanditi dal semestre europeo: nel valutare i programmi di stabilità e i programmi di convergenza presentati ad aprile<sup>35</sup>, e i documenti programmatici di bilancio che saranno presentati a ottobre dai Paesi che adottano l'Euro, le istituzioni europee potranno intervenire in modo organico e condiviso, senza pretendere sforzi fiscali volti all'allineamento con l'OMT o con il percorso di aggiustamento del singolo Stato a fronte delle spese per Covid-19. Per quanto riguarda il braccio correttivo, gli effetti riguardano l'attuazione o l'apertura di procedure per disavanzi eccessivi. Una sola PDE è in corso, nei confronti della Romania: avviata in concomitanza con la diffusione del virus a livello europeo<sup>36</sup>, la procedura potrà vedere una rivalutazione del percorso macroeconomico e fiscale da parte del Consiglio, su raccomandazione della Commissione, tenendo conto degli effetti economici e fiscali dell'epidemia Covid-19<sup>37</sup>. Per il resto dei Paesi membri, la Commissione garantisce che, fintantoché la situazione di crisi legata all'emergenza sanitaria avrà natura generalizzata, non verranno aperte procedure per i disavanzi che si riveleranno eccessivi.

Si tratta pur sempre di una deroga momentanea all'applicazione della disciplina fiscale, volta a concedere a tutti gli Stati la discrezionalità necessaria per dare adeguate risposte alla crisi. Resta in capo alla Commissione la valutazione della durata della misura eccezionale: appena ve ne saranno le condizioni e sulla base della proposta della Commissione, i vincoli imposti dalla *governance* economica europea si riattiveranno e gli Stati saranno tenuti a conformarvisi.

---

<sup>35</sup> Che sulla base delle linee guida fornite il 6 aprile 2020 dalla Commissione, per quest'anno avranno un formato e contenuti semplificati alla luce delle circostanze eccezionali legate alla pandemia.

<sup>36</sup> La procedura è iniziata con il Report della Commissione, COM(2020) 68 *final*, del 14.2.2020, e già prima dell'emergenza sanitaria la Commissione aveva previsto che, in assenza di un cambiamento di politica, il disavanzo del Paese sarebbe ulteriormente aumentato in modo significativo nel 2020 e negli anni successivi: pertanto, aveva raccomandato al Consiglio di accertare l'esistenza di un deficit eccessivo e adottare una raccomandazione volta a ridurre lo scostamento (rispettivamente, COM(2020) 89 *final* e COM(2020) 91 *final* del 4.3.2020).

<sup>37</sup> Nella lettera indirizzata alla Romania il 6 aprile scorso, la Commissione considera che l'impatto della pandemia rende ancora più pressante l'inversione della tendenza delle finanze del Paese: pertanto, il Consiglio ha comunque adottato la decisione sull'esistenza del disavanzo pubblico eccessivo (decisione del Consiglio (EU) 2020/509 del 3.4.2020) e la conseguente raccomandazione volta a farlo cessare (Raccomandazione de Consiglio 2020/C 116/01 del 3.4.2020). Al contempo, la Commissione vi fornisce una rassicurazione: nel valutare l'efficacia della risposta alla raccomandazione di riduzione dello scostamento, il prossimo autunno, la Commissione terrà pienamente conto degli effetti economici e fiscali dell'epidemia Covid-19 e delle implicazioni della clausola generale del PSC recentemente attivata.

## 5. Quali prospettive per il Patto di stabilità e crescita?

Il rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche e finanziarie ha amplificato la tendenza, già in corso nell'Unione europea, all'accentramento funzionale<sup>38</sup>: non solo nella dinamica dagli Stati verso l'Unione, ma anche nei rapporti tra istituzioni europee, con una sovraesposizione dell'esecutivo "composito" europeo<sup>39</sup>. La *governance* economica ha valorizzato, da un lato, gli organi formati da rappresentanti degli esecutivi nazionali e operanti attraverso procedure di tipo intergovernativo, e, dall'altro, l'istituzione tecnica chiamata a custodire i Trattati. Alla Commissione europea, in particolare, sono affidate decisioni capaci di limitare il margine di manovra degli Stati e connotate da una forte discrezionalità. Anche il peso relativo di questa istituzione è aumentato, grazie all'introduzione della regola della c.d. maggioranza qualificata rovesciata, che per una serie di decisioni cruciali rende più difficile, per il Consiglio, ribaltare la proposta della Commissione<sup>40</sup>.

La discrezionalità tecnica della Commissione europea nell'applicare il Patto di stabilità e crescita non è scalfita dagli elementi di flessibilità integrati nel quadro delle regole di bilancio e dalla possibilità di scostamento dagli indicatori parametrici imposti dalla normativa europea<sup>41</sup>: nemmeno nel caso della "sospensione" del Patto, giocandosi tale discrezionalità sulla quantificazione, ora, dei tempi della deroga, domani, degli spazi di manovra dei governi. Difatti, se per l'economia dell'UE lo shock è stato simmetrico poiché l'emergenza è iniziata sostanzialmente all'unisono in tutti gli Stati membri, la durata e l'entità dei suoi effetti economico-finanziari sarà variabile, in relazione non solo all'evoluzione della pandemia ma anche alla struttura di ciascuna economia e alla capacità di rispondere con politiche di stabilizzazione<sup>42</sup>. La maggior parte dei Paesi dell'UE avrà una situazione di bilancio fuori dai parametri, molti non saranno

<sup>38</sup> Cfr. C. CARUSO, *Le prospettive di riforma dell'Unione economico-monetaria e il mito dell'unità politica europea*, in *Rivista di diritti comparati*, 1/2018, 100.

<sup>39</sup> V. S. GOZI, *Il Governo dell'Europa*, Il Mulino, Bologna, 2011, 21 ss. Di esecutivo europeo «frammentato» parla P. MAGNETTE, *L'Union européenne: un régime semi-parlementaire*, in P. DELWITT, J.M. DE WAELE, P. MAGNETTE (a cura di), *A quoi sert le Parlement européen?*, Editions Complexe, Bruxelles, 1999, 25 ss.

<sup>40</sup> In base a questo meccanismo, introdotto dalle misure anti-crisi, la proposta della Commissione si considera adottata dal Consiglio a meno che quest'ultimo non la respinga a maggioranza qualificata entro 10 giorni. Cfr., per la procedura di adozione delle sanzioni per disavanzo eccessivo, art. 4. reg. n. 1173/2011; per la procedura di adozione delle sanzioni per squilibri macroeconomici eccessivi, art. 3 reg. n. 1174/2011; per l'accertamento della mancata adozione di correttivi volti a superare squilibri macroeconomici, art. 10 reg. n. 1176/2011. L'art. 7 del Fiscal Compact estende la votazione a maggioranza qualificata invertita a tutte le raccomandazioni e proposte della Commissione nella procedura per disavanzi eccessivi.

<sup>41</sup> A. GUAZZAROTTI, *La legge dei numeri e la sua forza disgregatrice*, in C. BERGONZINI - S. BORELLI - A. GUAZZAROTTI (a cura di), *La legge dei numeri*, cit., p. 170.

<sup>42</sup> La prospettiva di una disomogeneità è confermata dalle Previsioni economiche di primavera 2020, rese note il 6 maggio scorso dal Collegio dei commissari, secondo cui sia il calo della produzione nel 2020 (dal -4¼ % in Polonia al -9¾ % in Grecia) sia l'ampiezza del rimbalzo nel 2021 saranno marcatamente diversi.

in grado di adeguarsi in tempi brevi e il margine di manovra dei Paesi con debito pubblico e disavanzo elevati sarà fortemente ridotto<sup>43</sup>.

Nonostante l'attivazione della clausola, questa crisi rischia di amplificare le divergenze già esistenti all'interno dell'Eurozona, poiché per alcuni Paesi, e in particolare per l'Italia, l'indebolimento dell'economia sarà più intenso. A quel punto, il tema tornerà ad essere come la Commissione deciderà di applicare la disciplina fiscale e quale «allarme istituzionale» sulla *performance* fiscale del governo riterrà di far scattare<sup>44</sup>: si prospetta la conduzione di trattative serrate se, quando lo Stato pubblicherà un deficit eccessivo, dovrà affrontare raccomandazioni volte a ridurre lo scostamento e una sorveglianza più intrusiva da parte delle istituzioni europee.

Al contempo, l'interdipendenza delle economie dell'Ue fa sì che la dinamica della ripresa in ciascuno Stato membro incida anche sul vigore della ripresa degli altri Stati membri. Con ogni probabilità, questa crisi porterà a rivedere ancora una volta il sistema comune di regole per gestire la situazione di squilibri eccessivi che inevitabilmente si registreranno in tutta Europa, avendo di mira l'esigenza prioritaria di aiutare le economie a risollevarsi. Una discussione in questo senso è già stata avviata prima dello svilupparsi della pandemia, all'inizio del 2020, con la proposta della Commissione europea presieduta da Ursula Von Der Leyen per la modifica del PSC<sup>45</sup>: troppo complesso e di difficile comprensione da parte dei cittadini, il quadro fiscale dovrebbe contemplare maggiore flessibilità e regole più semplici. In risposta alla crisi sanitaria è stata disposta per la prima volta la "sospensione" coordinata del Patto e, nella prospettiva che esso ritorni a essere applicato, la Presidente della Bce Christine Lagarde ha affermato che, «prima che si pensi a reintrodurlo», esso va rivisto e semplificato, lavorando sulla sua pertinenza ed efficacia<sup>46</sup>. I momenti in cui tipicamente si rende opportuno rivalutare l'efficacia della disciplina fiscale, oggi, concorrono: la probabile crisi nell'applicazione del Patto nella fase post-Covid-19 e il mandato della nuova Commissione renderanno inevitabile un cambiamento nella disciplina fiscale europea.

---

<sup>43</sup> M. DANI - A. J. MENÉNDEZ, *Eurobond, MES, PEPP e altri strumenti: come si finanzia la ricostruzione?*, in *laCostituzione.info*, 2020, 20/4/2020.

<sup>44</sup> Questa è la principale "sanzione" connessa all'apertura di una PDE, secondo S. KOEHLER - T. KÖNIG, *Fiscal Governance in the Eurozone: How Effectively Does the Stability and Growth Pact Limit Governmental Debt in the Euro Countries*, cit., p. 330.

<sup>45</sup> V. Comunicazione della Commissione COM(2020) 37 *final* del 29.1.2020, contenente il Programma di lavoro della Commissione 2020 "Un'Unione più ambiziosa". Già con l'investitura del neo-commissario agli Affari economici Paolo Gentiloni, la Presidente Ursula Von Der Leyen aveva richiesto di assicurare l'applicazione del Patto di stabilità, utilizzando appieno la flessibilità permessa dal quadro normativo. Nella Comunicazione COM(2020) 55 *final* del 5.2.2020, la Commissione ha avviato le consultazioni per la revisione della *governance* economica.

<sup>46</sup> Intervista del 18 maggio 2020 sul "Corriere della Sera", reperibile su [corriere.it](http://corriere.it).