

EDITORIALE

VENT'ANNI DOPO: I DIRIGENTI PUBBLICI SONO ANCORA SULL'ISOLA CHE NON C'È di Aldo Sandulli	581
---	-----

OPINIONI

<b>Società pubbliche</b>	LE SOCIETÀ PUBBLICHE TRA OBIETTIVI DI RAZIONALIZZAZIONE E PROSPETTIVE DI RILANCIO di Sveva Del Gatto	584
--------------------------	---	-----

ANALISI DELLA NORMATIVA

<b>Nuovo Patto di stabilità e crescita</b>	Regolamento (UE) 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2024 Regolamento (UE)2024/1264 del Consiglio del 29 aprile 2024 recante modifica del regolamento (CE) n.1467/97 Direttiva (UE) 2024/1265 del Consiglio del 29 aprile 2024 recante modifica della direttiva 2011/85/UE  IL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA E LE NUOVE REGOLE FISCALI DELL'UNIONE di Rita Perez	594
	IL REGOLAMENTO SUL "BRACCIO PREVENTIVO": QUESTIONI ANTICHE E RECENTI APERTURE di Alessandra Villa	600
	IL REGOLAMENTO SUL "BRACCIO CORRETTIVO", TRA CONFERME E INNOVAZIONI di Giustino Lo Conte	606
	LA DIRETTIVA SUI REQUISITI PER I QUADRI DI BILANCIO: ANALISI E PROSPETTIVE DI RIFORMA NELL'UNIONE EUROPEA di Francesco Conte	611

GIURISPRUDENZA COMMENTATA

<b>Attuazione Direttiva appalti</b>	Corte di Giustizia UE, Grande Sezione, 21 dicembre 2023, causa C-66/22 LA DISCREZIONALITÀ DEL LEGISLATORE E DELL'AMMINISTRAZIONE NELL'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA APPALTI di Luca Alessandria	623
<b>Data protection e competenza legislativa</b>	Corte costituzionale 23 aprile 2024, n. 69 IL RUOLO DELLE REGIONI NELLA DISCIPLINA DELLA PROTEZIONE DEI DATI PERSONALI di Francesco Midiri	639
<b>Trasporto pubblico locale non di linea</b>	Corte costituzionale, 7 marzo 2024, n. 36 SERVIZI INNOVATIVI E BENESSERE DEI CITTADINI NEL TRASPORTO NON DI LINEA di Nicoletta Rangone	649
<b>Autorizzazione paesaggistica</b>	Consiglio di Stato, Sez. III, 26 aprile 2024, n. 3780 LA DISCIPLINA DELL'AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA ALL'INSORGERE DI NUOVI INTERESSI PUBBLICI di Anna Pirri Valentini	657
<b>Principio del risultato</b>	Consiglio di Stato, Sez. III, 26 marzo 2024, n. 2866 PRINCIPIO DEL RISULTATO E LEGALITÀ AMMINISTRATIVA di Stefano Vaccari	669

<b>Trasferimento delle sedi farmaceutiche</b>	Consiglio di Stato, Sez. VI, 13 marzo 2024, n. 2450 L'AUTORIZZAZIONE DEL COMUNE AL TRASFERIMENTO DELLA FARMACIA NELLA MEDESIMA ZONA DI COMPETENZA di <i>Gabriele Torelli</i>	<b>681</b>
<b>Protezione internazionale e procedimento amministrativo</b>	Cassazione Civile, SS.UU., 29 aprile 2024, n. 11399 PROTEZIONE INTERNAZIONALE, RINVIO PREGIUDIZIALE E LEGALITÀ PROCEDIMENTALE di <i>Edoardo Giardino</i>	<b>689</b>
<b>Co-progettazione</b>	T.A.R. Liguria, Sez. I, 3 maggio 2024, n. 310 IL BUON GOVERNO DELLA CO-PROGETTAZIONE di <i>Emiliano Frediani</i>	<b>699</b>
<b>Dottorato di ricerca e insegnamento</b>	T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III-bis, 11 dicembre 2023, n.18571 LA DIFFERENZA ONTOLOGICA FRA I PERCORSI FORMATIVI DEL DOTTORATO DI RICERCA E QUELLI ABILITANTI ALL'INSEGNAMENTO NELLA SCUOLA di <i>Monica Cocconi</i>	<b>711</b>

### INDICI

AUTORI, CRONOLOGICO E ANALITICO	<b>720</b>
---------------------------------	------------

**I contributi pubblicati in questa Rivista sono sottoposti, in forma anonima, alla valutazione di "referees"**

#### PROCEDURA DI REVISIONE

I contributi inviati per la pubblicazione al *Giornale di diritto amministrativo*, su iniziativa dell'autore o su richiesta della Direzione scientifica, sono valutati dalla Direzione e poi sottoposti a valutazione anonima di revisori tenendo conto delle competenze specifiche. La procedura garantisce il rispetto dell'anonimato dell'autore e del revisore. La Direzione si riserva la facoltà di pubblicare, in casi eccezionali, contributi non previamente sottoposti alla procedura di revisione.

#### POLICY OPEN ACCESS PER RICERCA FINANZIATA CON FONDI PUBBLICI

Per i contributi che documentano i risultati di ricerca finanziata con fondi pubblici (art. 4, L. n. 112/2013), l'Editore si riserva di valutare le richieste di pubblicazione in Open access (O.A.) entro il limite massimo del 5% degli articoli annualmente pubblicati sulla Rivista. La richiesta di pubblicazione in O.A. deve essere contestuale all'invio dell'articolo alla redazione e corredata dall'apposita scheda di progetto fornita dall'Editore. Una volta ottenuta l'autorizzazione, è consentito esclusivamente il caricamento in archivi elettronici istituzionali o disciplinari aperti (es. Iris-Cineca, repository di Ateneo, repository del MiUR) della sola versione post-print\* dopo un periodo di embargo di 6 mesi.

\* Post-print" (= Authors' Accepted Manuscript) è la versione definitiva del contributo inviata dall'Autore all'Editore, post-referaggio, e deliberata dall'Autore in bozza word prima dell'impaginazione definitiva in pdf per la stampa.

### Nuovo Patto di stabilità e crescita

**Regolamento (UE) 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2024** relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio - *in G.U.U.E., serie L, 30 aprile 2024*

(omissis)

**Regolamento (UE) 2024/1264 del Consiglio del 29 aprile 2024** recante modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi - *in G.U.U.E., serie L, 30 aprile 2024*

(omissis)

**Direttiva (UE) 2024/1265 del Consiglio del 29 aprile 2024** recante modifica della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri - *in G.U.U.E., serie L, 30 aprile 2024*

(omissis)

## Il Patto di stabilità e crescita e le nuove regole fiscali dell'Unione

di Rita Perez (\*)

La sospensione del rispetto, da parte degli Stati, dei parametri finanziari europei, a seguito della pandemia e della conseguente crisi finanziaria, ha sollevato discussioni sulla opportunità di una loro correzione e, addirittura, sul loro mantenimento. La Commissione europea ha concluso il dibattito proponendo una riforma del Patto di stabilità e crescita, alla quale l'Ecofin, nel maggio 2024, ha apportato alcune correzioni. Nella riforma, che attribuisce particolare attenzione alle nuove regole fiscali dell'Unione, sono carenti gli interventi per la crescita.

*The suspension of compliance by states with European financial parameters, following the pandemic and the resulting financial crisis, has raised discussions on the opportunity of correcting them and even maintaining them. The European Commission concluded the debate by proposing a reform of the Stability and Growth Pact, to which Ecofin made some corrections in May 2024. In the reform, which pays particular attention to the new fiscal rules of the Union, interventions for growth are lacking.*

### Introduzione

Tra la fine del 2023 e i primi mesi del 2024 è stata introdotta una normativa europea che ha modificato i contenuti del Patto di stabilità e crescita (PSC). Il PSC (1), adottato nel 1997 con il trattato di Amsterdam (2) per rafforzare i vincoli europei

sulle politiche finanziarie pubbliche nazionali (3), ha richiesto agli Stati dell'area euro (c.d. Stati membri partecipanti), non solo di fondare la loro attività finanziaria e contabile su una finanza sana (art. 99 del trattato istitutivo della Comunità europea), i cui contenuti erano già stati specificati nel protocollo sui disavanzi eccessivi, allegato al

(\*) Sono grata a Gaetano D'Auria, Luigi Fiorentino, Luigi Gianniti, Gian Luigi Tosato, che hanno letto una prima versione di questo lavoro, per i loro consigli. Un grazie particolare a Giuseppe Pisauro per le numerose integrazioni e correzioni suggerite.

(1) Reg. CE n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997, "Per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche", considerando n. 8 e art. 5. Il tema è stato affrontato nella Conferenza intergovernativa del 1996 (Cig), *Relazione del gruppo di riflessione*, Bruxelles, dicembre 1995. La natura integrativa del PSC è messa in evidenza da G. della Cananea, *Il Patto di stabilità e*

*le finanze pubbliche nazionali*, in *Riv. dir. fin. scienza delle finanze*, 4, 2001, spec. 563 ss.

(2) Ed entrato in vigore il 1° maggio 1999.

(3) Il PSC, in un primo intervento, stabiliva una procedura di sorveglianza dei bilanci al fine di coordinamento delle politiche economiche nazionali. Un secondo intervento disegnava la procedura da attivare in caso di deficit eccessivo. Si veda S. Fabbrini, *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, Bari, 2017, 33 ss. Gli obiettivi del Patto investivano principalmente l'impiego e la soppressione degli ultimi ostacoli alla libera circolazione dei cittadini.

trattato di Maastricht (4), ma, anche, di elaborare programmi di stabilità. Con questi programmi, doveva essere perseguito un obiettivo a medio termine prossimo al pareggio di bilancio o attivo, salvo che non fossero presenti particolari circostanze finanziarie negative (5).

Sul raggiungimento di questi obiettivi era prevista un'apposita sorveglianza multilaterale, cui partecipavano la Commissione e i governi nazionali (6). Questa sorveglianza si esercitava anche con la messa a punto di una cooperazione rafforzata, avente l'obiettivo di realizzare un più stretto collegamento tra le politiche economiche degli Stati, garantito dal rispetto delle regole del debito e del deficit e, in definitiva, da una finanza sana. Ciò in quanto il collegamento tra le politiche economiche degli Stati, era considerato necessario in vista delle esigenze future: l'adozione dell'euro e il progressivo allargamento dell'Ue.

Le norme, considerati gli strumenti predisposti per il rafforzamento dei vincoli europei, mostravano un mutamento dei principi giuridici sui quali si fondava lo Stato (7) e un'iniziale alterazione del tradizionale rapporto che, in tema di bilancio, correva tra Parlamento e governo perché i c.d. saldi, che condizionavano la spesa pubblica, determinati dal governo e approvati dal Parlamento, erano vincolati; non dovevano superare i limiti indicati dai parametri europei (8) e non potevano essere discussi. Si deve, inoltre, aggiungere che l'approvazione delle leggi di bilancio avveniva senza rispettare le regole costituzionali, legislative e parlamentari, oramai prive di ogni rilevanza all'interno delle Camere (9).

Dopo la crisi dell'euro (2007) che aveva trasformato i contenuti del trattato di Lisbona (10), la normativa introduttiva del Patto era stata integrata con il *Six Pack* (11) (2011). Questo aveva introdotto il

“semestre europeo”, periodo che copre i primi sei mesi di un esercizio finanziario, nel quale la Commissione era in grado di svolgere un'attività di coordinamento delle politiche economiche degli Stati, imponendo loro obblighi supplementari in termini di bilancio.

Un ulteriore mutamento e potenziamento della disciplina di controllo finanziario europeo si era avuto nel 2013 con il *Two Pack* (12), incentrato sull'attività di coordinamento tra gli Stati e sulla vigilanza dei loro orientamenti di politica economica, ai sensi dell'art. 136 TFUE. In vista di un rafforzamento dell'attività di controllo, con il *Two Pack* il semestre europeo era stato dilatato a 12 mesi e questa ulteriore modificazione aveva fatto sì che la sorveglianza svolta dalla Commissione europea sulla finanza degli Stati, potendo svolgersi nell'arco di 12 mesi, potesse esercitarsi anche sul disegno di legge di bilancio, presentato nel mese di ottobre, al Parlamento, per l'approvazione. In questo modo, il momento dell'esercizio del controllo europeo sulla finanza degli Stati e sulla loro politica di bilancio si era spostato da una fase successiva a un momento preventivo (13), estendendosi all'atto legislativo più significativo dei governi che nella legge di bilancio, conformemente a un principio fondamentale del costituzionalismo europeo, esprimevano il proprio indirizzo politico/finanziario.

A seguito della dilatazione del semestre europeo, il rapporto governo/Unione europea in materia di bilancio, cui si è accennato, con l'intervento della Commissione europea, aveva subito, sotto il profilo interno, un mutamento di carattere costituzionale, segnalando il declino della sovranità economica degli ordinamenti nazionali sul bilancio. Infatti, la politica fiscale non era più competenza piena degli Stati membri, mentre si riscontrava un maggior ruolo dell'Unione e si era constatato che i “confini dello

(4) Il trattato segna il passaggio della politica monetaria dagli Stati all'Unione.

(5) Risoluzione del Consiglio europeo relativa al Patto di stabilità, Amsterdam, 17 giugno 1997 (97/C 236/01).

(6) G. della Cananea, *Il Patto di stabilità*, cit., 559 ss.

(7) L'osservazione è di J. Chevallier, *L'Etat post-moderne*, Paris, 2008, 9 ss.

(8) Esattamente, G. della Cananea, *Dal vecchio al nuovo Patto di stabilità*, in questa *Rivista*, 2, 2004, 221 ss. scrive di “transizione dalla prima alla seconda costituzione fiscale” dell'Unione.

(9) Si veda l'attento saggio di C. Bergonzini, *De profundis. In memoria delle procedure di bilancio italiane*, in *Federalismi.it*, 10 luglio 2024.

(10) Con la crisi dell'euro, è stata rafforzata la costituzione intergovernativa all'interno del trattato di Lisbona, così S. Fabbrini, *Sdoppiamento*, cit., 52 ss. e 49 ss.

(11) Con il *Six Pack*, formato da cinque regolamenti e una direttiva, è stato introdotto il semestre europeo al fine di consentire al Consiglio e alla Commissione l'esercizio periodico di una sorveglianza multilaterale. Inoltre, con il *Six Pack* si è voluto dare attuazione alla sostenibilità delle finanze pubbliche al fine di ottenere una stabilità dei prezzi, una crescita sostenibile e la creazione di posti di lavoro.

(12) Con il *Two Pack*, formato da due regolamenti, è stata introdotta una sorveglianza rafforzata sulla situazione economica e di bilancio degli Stati membri nella zona euro. Sull'espansione del diritto europeo, S. Cassese, *Lo spazio giuridico globale*, Bari, 2003, spec. 94 ss.

(13) Sui poteri della Commissione in materia, si veda F. Fabbrini, *Next generation Eu. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Bologna, 2022, 42.

Stato e i confini dell'economia non corrispondono[eva] no più" (14).

La dilatazione del semestre europeo aveva comportato, inoltre, l'evoluzione dei rapporti amministrativi tra Comunità e Stati contribuendo alla modificazione del principio di una amministrazione europea "che fa fare" (15).

### La sospensione del Patto di stabilità e crescita

In tempi più recenti, il controllo europeo sulla politica fiscale degli Stati ha subito un'ulteriore trasformazione al momento della crisi finanziaria generata dalla pandemia del 2020-2022 (16). Per affrontare la crisi, l'Unione ha adottato misure senza precedenti, in netta evoluzione rispetto al passato (17). In particolare, è mutato, il modo di essere dell'Unione nei confronti degli ordinamenti nazionali dal momento che la Commissione è stata autorizzata all'attivazione di un debito comune per erogare fondi (sotto forma di crediti agevolati o di contributi a fondo perduto), nei confronti degli Stati in difficoltà, adottando diversi interventi (*Sure*, *Next generation Ue*). Sono, anche, mutati gli obiettivi da perseguire. Infatti, l'Unione, con gli interventi anticovid, non si è proposta di controllare e di correggere il disavanzo degli Stati, ma di garantire la loro sopravvivenza, evitando il default. Per affrontare la pandemia, la Commissione ha avvocato a sé diverse attività, tra le quali quelle in ambito sanitario, in precedenza di competenza dei poteri pubblici nazionali (18). E questo complesso di interventi ha comportato un cambiamento di rilievo costituzionale nella posizione dell'Unione nei suoi rapporti finanziari con gli Stati. A questo, si è aggiunta una modificazione che ha riguardato l'organizzazione amministrativa che gli Stati hanno adottato per poter usufruire degli interventi finanziari europei, attraverso i piani nazionali di ripresa e resilienza (19). La nuova organizzazione, che ha

costituito un punto di svolta nel processo di integrazione europea (20), ha portato a un irrobustimento dell'amministrazione statale, che è stata articolata su diversi livelli, e all'adozione di procedure indicate nella normativa europea.

Si deve aggiungere che l'accesso della Commissione al mercato finanziario per la messa a punto di una operazione di salvataggio degli Stati in difficoltà, è stato accompagnato, sempre in considerazione delle complessità finanziarie dei diversi ordinamenti, dalla sospensione temporanea del rispetto delle regole del PSC, realizzata con l'attivazione della c.d. *General Escape Clause*. Questa ha consentito agli Stati di allontanarsi dal percorso di avvicinamento alla finanza sana, indicato nel 1992 e nel 1997.

Si deve a questa sospensione, e alla crisi che la aveva causata, la conferma della convinzione, già manifestata a partire dal 2018, che fosse necessario un riesame della *governance* economica europea, riesame che ha dato luogo a una discussione sulla possibilità di attenuare, o addirittura sopprimere, i vincoli finanziari stabiliti nel 1992.

Si è rilevato, infatti, che, per il passato, numerose critiche avevano investito la genesi del PSC (21). In primo luogo, perché il Patto era stato fondato su parametri finanziari, previsti, nel lontano 1992, dal protocollo sui disavanzi eccessivi, che erano uguali per tutti gli Stati. L'individuazione dei parametri, infatti, non aveva considerato l'esistenza di asimmetrie strutturali dei destinatari delle norme che avevano mostrato, anche, una crescente eterogeneità nelle loro posizioni di bilancio. Sotto il profilo pratico, era stato osservato che le norme, poco trasparenti, (22) erano di difficile applicazione, soprattutto incapaci di coniugare la sostenibilità con la crescita prevista per rispondere alle aspettative sociali, come il Patto aveva, invece, promesso, e non in grado di affrontare eventuali effetti negativi del ciclo economico. Si sottolineava, infine, che il Patto si applicava uniformemente a Paesi grandi e a Paesi piccoli, a

(14) S. Cassese, *La crisi dello Stato*, Bari, 2002, 38. La crisi finanziaria ha prodotto effetti anche sul piano amministrativo introducendo significative modificazioni. Il tema è stato discusso in *The administrative architecture of financial integration. Institutional design, legal issues, perspectives*, edited by E. Chiti - G. Vesperini, Bologna, 2015, *passim*.

(15) Con riferimento a una amministrazione indiretta cfr. A. Massera - M. Simoncini - F. Spagnuolo, *Note minime sul diritto amministrativo dell'integrazione europea*, in A. Martino (a cura di), *Ciencia de la Legislación, La Ley*, 2009, 4 ss., spec. 16 ss. C. Franchini, *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria*, Padova, 1993, 103 ss.

(16) S. Fabbrini, *Sdoppiamento*, cit., ricorda che, a causa della crisi dell'euro, diversi governi in carica hanno dovuto dimettersi

per l'incapacità a rispettare i vincoli della *governance* intergovernativa, 16.

(17) Prima dell'azione anticovid, l'Unione si presentava come una istituzione alla quale non era riconosciuta alcuna capacità fiscale, senza un bilancio in grado di sostenere l'economia degli Stati.

(18) Come l'acquisto dei vaccini.

(19) R. Perez, *L'amministrazione del piano di ripresa e resilienza*, in questa *Rivista*, 2022, 5, 593 ss.

(20) F. Fabbrini, *Next*, cit.

(21) Senato della Repubblica, *La riforma della governance dell'Unione europea*, XIX legislatura, Dossier n. 5/1.

(22) Bruxelles 9 novembre 2022, *Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di governance economica dell'Unione europea*.



Paesi frugali e a Paesi spendaccioni, a Paesi del Nord e a Paesi del Sud, a Paesi ricchi e a Paesi poveri e a Paesi di diversa ampiezza territoriale. La stessa stabilità dell'attività finanziaria, non diffusa tra tutti gli Stati, aveva comportato ineguali importi di debito. Si aggiunga che era vigente il regime dell'*opting out*, riconosciuto solo ad alcuni Stati, esonerati dall'osservanza di specifici comportamenti.

Contemporaneamente, era stato messo in evidenza che le norme non erano state correttamente applicate o non applicate affatto tanto che la procedura sui debiti eccessivi, per la violazione delle regole sul debito, non era mai stata attivata. Senza contare che diversi Stati, tra i quali l'Italia, non avevano sfruttato i periodi di congiuntura favorevole per costituire riserve di bilancio.

Questi difetti, che avevano investito la nascita e l'applicazione dei parametri, sono stati alla base di una discussione (che ha coinvolto, oltre alla Commissione, anche il Consiglio e, per quanto riguarda la manovra preventiva, lo stesso Parlamento europeo, dotato, in questa materia, di poteri di co-decisione ai sensi dell'art. 121.6 TFUE), volta a ridisegnare le regole finanziarie introdotte nel 1997 e quelle successive, adottate in seguito alla crisi del 2007, con la convinzione che fosse necessario superare gli obiettivi indicati nella normativa precedente (23) e adottarne di nuovi. È stato considerato necessario, infatti, rafforzare le politiche volte ad affermare gli ideali di libertà, sicurezza e giustizia dell'Unione, in un momento di necessaria evoluzione dell'Unione europea e di apertura verso i nuovi Stati entranti che, con le regole di Schengen, si sarebbero trovati a operare in un'area con confini geografici molto ampi (24).

Nel corso di questa discussione, la Commissione europea ha presentato una proposta di riforma del PSC (25), illustrando la possibilità di introdurre modificazioni significative al regime finanziario vigente, senza ricorrere alla modifica dei trattati (26). In primo luogo, la Commissione, pur mantenendo i parametri già previsti nel 1992 e nel 1997, seguendo,

quindi, l'impostazione originaria del Trattato di Maastricht, ha proposto che la diminuzione del debito di uno Stato, se superiore al 60 per cento del pil, dovesse avvenire a un "un ritmo soddisfacente", come già indicato dall'art. 126 TFUE, senza, quindi, fissarne, a priori, la misura, come era, invece, stabilito in precedenza. Ciò in quanto la regola di cui all'art. 4 del *Fiscal compact*, approvato nel 2012 (27), volta alla riduzione del debito "a un ritmo medio" di un ventesimo l'anno, per i paesi con debito maggiore del 60 per cento del pil, era stata, anche in passato, considerata controproducente e addirittura impraticabile per i paesi con debito elevato e, quindi, mai applicata.

In secondo luogo, nella proposta, la Commissione ha messo in evidenza l'utilità di procedere ad un aggiustamento finanziario che, pur fondato sui parametri di Maastricht, non fosse imposto uniformemente a tutti gli Stati. Al contrario era importante l'adozione di differenziazioni, discusse *face to face* con i singoli Stati, valutandone le specifiche situazioni finanziarie e accogliendone, se possibile i suggerimenti. E, in questo rapporto, lo stesso Stato, in un dialogo tecnico con la Commissione (28) avente a oggetto informazioni trasmesse dalla Commissione agli Stati (su loro richiesta, prima dell'elaborazione dei piani strutturali di bilancio), avrebbe potuto indicare obiettivi da raggiungere (29), che sarebbero stati poi inseriti nel piano di bilancio.

Infine, era indispensabile, secondo la Commissione, spingere gli Stati a valutare la propria attività finanziaria non più in un'ottica temporale annuale, ma considerando iniziative a lungo termine. Naturalmente, la proposta della Commissione avrebbe comportato, ed ha comportato, significative conseguenze sulle procedure di bilancio e sulla presentazione di piani di bilancio a medio termine.

Come è noto, i piani di bilancio a medio termine costituiscono la traduzione operativa del principio - presente nel trattato - per cui occorre realizzare avanzi di bilancio quando la congiuntura è favorevole per avere un margine di sicurezza che eviti di ritrovarsi

(23) Tra i quali, l'allargamento della cooperazione, la circolazione dei capitali, la cooperazione tra le banche con l'introduzione di una politica monetaria unica, con il rafforzamento del bilancio comunitario e con l'attribuzione al Parlamento europeo, non solo della determinazione delle spese, ma anche della provvista delle risorse necessarie per la loro copertura. Cfr. A. Majocchi, *La sostenibilità dell'Unione monetaria e il ruolo del bilancio comunitario*, in L. Bianchi (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 1998*, Bologna 1998, 37 ss. da considerare anche il profilo della pluralità dei livelli giuridici nazionali e sopranazionali. Cfr. E. D'Alterio, *La funzione di regolazione delle corti nello spazio giuridico globale*, Milano, 2010, spec. 198 ss.

(24) Resi più raggiungibili per effetto del trattato di Schengen adottato nel 1985 e integrato al trattato nel 1997.

(25) Il 9 novembre 2022.

(26) Si veda G. Pisauro, *Audizione* dinanzi alle Commissioni congiunte 5° del Senato della Repubblica (Programmazione economica e bilancio) e V della Camera dei deputati (Bilancio, tesoro e programmazione).

(27) Per l'approvazione del *Fiscal compact* non è stata necessaria l'unanimità.

(28) Considerando n. 12 del regolamento 2024/1263. Si veda Pascal Donohoe, *Europe's prosperity depends on solving its budgetary conundrum*, in *Financial times* del 21 luglio 2024 che mette in evidenza la necessità "to reduce deficits and rebuild a stronger financial safety".

(29) Reg. UE 2024/1263, art. 2, comma 4 e considerando n. 12.

con un disavanzo eccessivo (superiore al 3% del Pil) nelle fasi negative del ciclo (30). E per un efficace controllo del monitoraggio delle finanze pubbliche degli Stati è stata prevista la creazione, da parte di questi ultimi, di “Istituzioni di bilancio indipendenti”, già utilizzate dall’ordinamento, incaricate di elaborare o approvare le previsioni macroeconomiche (31).

### Le riforma del Patto e il nuovo metodo di governo

Detto della proposta della Commissione, sulla quale non tutti i paesi membri si sono mostrati d’accordo (32), i suoi contenuti sono stati discussi in sede europea e poi modificati, con l’intervento del Consiglio e, per quanto riguarda il controllo preventivo, anche con il Parlamento europeo, al quale, come già osservato, era riconosciuto dalle norme sul TFUE, un potere di co-decisione in materia (33). La conclusione della discussione ha portato all’adozione, da parte dell’Ecofin, di nuove regole fiscali (34) contenute in due regolamenti e una direttiva. Le nuove norme (35) perseguono tre obiettivi. Un obiettivo volto “al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale” (36), un’attività correttiva “per l’accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi” (37) e, infine, una attività “relativa ai requisiti per i quadri di

bilancio degli Stati membri” (38). Questi tre obiettivi hanno chiarito che la politica fiscale non è più competenza degli Stati ma dell’Unione (39).

Oggi, infatti, gli Stati nazionali sono sottoposti alle regole europee in ragione del rilievo che la finanza, che è materia comunitaria, esercita sul funzionamento del mercato. Si tratta di una profonda trasformazione spiegabile con il fatto, che la funzione finanziaria ha rilievo ben oltre i confini statali (40), anche se l’intervento dell’Unione si svolge in assenza di un corpo completo di norme generali (41). Così, mentre in passato, come si è visto, gli Stati erano tenuti al rispetto dei principi fondamentali dell’Unione (42) e al conseguimento di precisi risultati, adottando procedure e regole nazionali (decidendo, ad esempio, interventi riduttivi della spesa pubblica), oggi, per evitare disavanzi e debiti eccessivi i comportamenti che gli stessi Stati sono tenuti a rispettare per ottenere i medesimi esiti sono costituiti da procedure, non più nazionali, ma europee, connotate, sin dal loro inizio, da una decisione europea: la individuazione della spesa netta, diversa da Stato a Stato. Anche se, poi, è consentita, allo Stato, l’adozione di nuove misure di spesa, purché compensate da nuove misure sulle entrate e se è, anche, consentita, pur nell’ambito delle regole europee, come si è accennato, una previa interlocuzione degli Stati (43).

Per maggiore precisione, si può osservare che è vero che la politica economica degli Stati è funzionalizzata, come accadeva in precedenza, agli obiettivi

(30) Come è noto, l’obiettivo a medio termine (Omt), è un saldo di bilancio corretto per il ciclo che sarà controllato annualmente dalla Commissione e del Consiglio, nell’ambito del semestre europeo. Con l’Omt, si prevede un livello di indebitamento che può divergere dal pareggio ma deve essere in grado di garantire una zona di sicurezza e il mantenimento di sostenibilità nelle finanze pubbliche. Chi non si trova già sul suo Omt (per l’Italia un *surplus* dello 0,25 per cento) deve seguire un percorso di avvicinamento riducendo, di regola dello 0,5 per cento. Sulle variabili strutturali (nt. 28, p. 8 del documento), è vero che sono state introdotte per evitare effetti pro-ciclici delle regole. Il problema è che i metodi di calcolo utilizzati, basati sulla nozione di “prodotto potenziale”, hanno portato a un aggravamento della pro-ciclicità. La sostituzione del saldo strutturale con la spesa netta dovrebbe servire appunto a correggere questo problema. Cfr. G. Pisauro, *La riforma delle regole fiscali europee Il futuro dell’Europa, l’Europa del futuro/10*, Bologna, 2, 2024, 110 ss. Il ruolo centrale affidato alle variabili strutturali è giustificato dal desiderio di evitare che le regole producano effetti pro-ciclici, imponendo riduzioni del disavanzo, anche quando la congiuntura è negativa e richiederebbe una politica fiscale espansiva. In tema, si veda, N. Lupo, *Audizione* presso le Commissioni di bilancio di Camera e Senato, nell’ambito dell’indagine conoscitiva sulla riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria di bilancio, a seguito della riforma della *governance* economica europea, Senato della Repubblica, 16 maggio 2024, ore 14; Idem, *Gli adeguamenti dell’ordinamento costituzionale italiano conseguenti al nuovo Patto di stabilità e crescita. Prime riflessioni*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2024, 1, 170 ss.

(31) Queste istituzioni sono state riproposte dal Reg. UE 2024/1265, considerando n. 13.

(32) I c.d. paesi frugali pretendevano regole più rigide, mentre Francia, Germania e Italia hanno ottenuto che non si terrà conto della spesa per interessi.

(33) Art. 121.6 TFUE.

(34) Su questo profilo, si veda Senato della Repubblica/Camera dei deputati, 8 febbraio 2024, *Settimana parlamentare europea 2024*, Bruxelles, 12-13 febbraio 2024.

(35) Le nuove norme hanno comportato la soppressione del Reg. CE n. 1466/1997 e la modifica del Reg. CE n. 1467/1997.

(36) Reg. UE 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2024.

(37) Reg. UE 2024/1264 del Consiglio del 29 aprile 2024.

(38) Dir. UE 2024/1265 del Consiglio del 29 aprile 2024.

(39) Questi profili sono esaminati da F. Fabbrini, *Next*, cit.

(40) G. della Cananea, *Al di là dei confini statuali. Principi generali del diritto pubblico globale*, Bologna, 2009, spec. 16 ss., 154 ss.

(41) S. Cassese, *Lo spazio giuridico globale*, Bari, 2003.

(42) La posizione dei principi europei, il loro fondamento e il loro ruolo nell’ambito dell’azione dei pubblici poteri sono stati analizzati da A. von Bogdandy, *I principi fondamentali dell’Unione europea. Un contributo allo sviluppo del costituzionalismo europeo*, Napoli, Università degli studi Suor Orsola Benincasa, Facoltà di Giurisprudenza, 2011, spec., 29 ss.

(43) Art. 11 e considerando n. 12, Reg. UE 2024/1263.

comunitari, tuttavia, a questi obiettivi, a seguito della riforma, è data attuazione con disposizioni europee che connotano le procedure da seguire e, al loro interno, i singoli atti da compiere. Con la realizzazione degli obiettivi dell'Unione non più attraverso scelte esclusivamente nazionali, ma attraverso atti della stessa Unione (44), si è introdotto un nuovo metodo di governo finanziario in base al quale, lo Stato, nell'arco di un periodo di 4 anni, fino a quando il rapporto debito/pil supera il 90 per cento, deve assicurare una diminuzione annuale del debito pari a 1 punto percentuale di pil. Se il rapporto debito pil resta compreso tra il 60 e il 90 per cento di pil è sufficiente una riduzione annuale pari allo 0,50 per cento (45).

È, peraltro, consentito agli Stati di chiedere un termine più lungo, fino a 7 anni, specificato in un Piano strutturale di medio termine, a condizione, come previsto anche dalla normativa europea precedente, che il paese si impegni a realizzare investimenti e riforme (46). Sotto il profilo temporale, l'avvio dell'accertamento volto a valutare la riduzione del deficit avrà inizio solo quando il deficit dello Stato sarà al di sotto del 3 per cento.

Nel testo finale dell'Ecofin, è restato l'approccio, suggerito dalla Commissione, che persegue il risultato della sana gestione finanziaria concordato con i singoli governi nazionali (*face to face*), in un dialogo tra la Commissione e il singolo ordinamento, all'interno del semestre europeo, cui partecipa anche il Parlamento europeo. Ed è restato l'orizzonte pluriennale: un arco di tempo di 4 anni dilatabile a 7, per riportare le finanze nazionali sul corretto sentiero della riduzione del debito e del deficit. E sono restati

i piani a medio termine. Ma, come è stato osservato, introducendo regole appartenenti al sistema precedente, si realizza un ibrido sul cui corretto funzionamento è lecito dubitare (47). Senza contare la possibilità che le nuove norme esercitino di un impatto restrittivo sulla spesa anche pensando alla prossima legge di bilancio.

Quanto alle singole novità da segnalare, nella procedura europea, la sorveglianza multilaterale è stata fondata su diversi strumenti il primo dei quali, come osservato, è la spesa netta (48). In particolare, il rispetto della spesa netta, ai fini di una finanza sana, si aggiunge alla "regola del debito", che costituisce l'obiettivo finale. L'importo (della spesa), che varia da Stato a Stato, viene trasmesso ai singoli ordinamenti, attraverso la "Traiettoria di riferimento" (49), cioè attraverso un atto elaborato e trasmesso dalla Commissione (50) per inquadrare, prima dell'inizio della procedura, il confronto con gli Stati il cui rapporto debito/pil è superiore al 60 per cento o il cui rapporto deficit/pil è superiore al 3 per cento. In particolare, la traiettoria di riferimento deve garantire che l'indebitamento netto resti costantemente al disotto del 3 per cento del pil e che la crescita annuale della spesa netta (così come definita nell'art. 2, comma 2, Reg. UE 2024/1263) (51), non ecceda il tasso di crescita del pil a medio termine (52). Inoltre, ai fini dell'aumento della trasparenza della decisione di bilancio, è previsto che gli Stati si dotino di un "Indicatore operativo unico" di bilancio, ancorato alla sostenibilità del debito (53). L'indicatore svolgerebbe un ruolo essenzialmente operativo e, secondo quanto recentemente affermato, potrebbe essere definito come

(44) In particolare, il percorso verso una sana gestione finanziaria, ha inizio con l'individuazione della spesa netta, vincolante per i singoli Stati e connota la successiva attività, che deve essere rispettosa dei limiti europei indicati. Sugli obiettivi comunitari delle scelte economiche nazionali, cfr. S. Cassese, *Lo spazio giuridico*, cit., spec. 49 ss. In presenza di un rischio significativo di deviazione, la Commissione indirizza allo Stato membro un *warning* che, a seconda della situazione finanziaria, può essere seguito dall'apertura di una procedura sui disavanzi eccessivi.

(45) Reg. UE n. 2024/1263, art. 7. Peraltro, la diminuzione della spesa, a un ritmo meno impegnativo, è stata prevista a condizione che l'ordinamento assuma precisi impegni di riforma e di investimenti finalizzati a incoraggiare la crescita.

(46) Una mancata realizzazione degli impegni, per lo Stato che gode dell'estensione a 7 anni, comporta la revisione del sentiero di discesa meno impegnativo e un ritorno al piano di aggiustamento in quattro anni. Cfr. M. D'Antini - G. Nocella, *Il nuovo Patto*, cit., 350.

(47) Così, G. Pisauro, *La riforma delle regole*, cit., 116. M. Bordignon, *La riforma della governance economica della UE*, Audizione presso la Camera dei deputati, Commissioni congiunte Camera e Senato, Roma, 21 maggio 2024.

(48) Cioè al netto della spesa per interessi, della componente ciclica della spesa per combattere la disoccupazione e della spesa per programmi interamente finanziati dall'Unione europea, cfr. Mef, Dipartimento del Tesoro, *La nuova governance europea e il suo impatto sul ciclo di programmazione finanziaria*. (Audizione del direttore generale del tesoro presso le Commissioni bilancio della Camera e del Senato), Roma 22 maggio, 2024.

(49) Art. 2, comma 3 e art. 7, Reg. UE 2024/1263, cit.

(50) Ai sensi dell'art. 2, comma 2, Reg. UE 2024/1263, la spesa netta è quella al netto della spesa per interessi, delle misure discrezionali sul lato delle entrate, della spesa per i programmi dell'Unione interamente finanziata dai fondi dell'Unione, della spesa nazionale per il cofinanziamento di programmi finanziati dall'Unione, della componente ciclica della spesa per i sussidi di disoccupazione, delle misure a tantum e di altre misure temporanee.

(51) Il Reg. UE 2024/1263, art. 2, comma 2, chiarisce i caratteri delle misure che definiscono la spesa netta.

(52) M. D'Antini - G. Nocella, *Il nuovo Patto di stabilità e crescita*, in *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2022-2023*, a cura di M. Baldini - M. D'Antoni - C. Mazzaferro - L. Rizzo - S. Toso, Bologna, 2023, 345 ss.

(53) Reg. UE 2024/1264, considerando n. 8.



un'approssimazione del saldo primario corretto per il ciclo (54). Tra le novità da menzionare si aggiunga il ricorso ai dati statistici forniti dagli Stati che devono garantire la qualità dei dati di bilancio (55), dati che saranno raccolti da Eurostat, in precedenza non oggetto di apposita menzione (56).

In questo quadro, ciò che manca nella riforma, e che era assente anche nella precedente disciplina finanziaria, è costituito dagli interventi per la crescita. Infatti, quelli accennati nella normativa sono stati affidati esclusivamente agli Stati e non appaiono sufficientemente articolati.

## Il regolamento sul “braccio preventivo”: questioni antiche e recenti aperture

di Alessandra Villa

Il nuovo braccio preventivo pone accanto “a finanze pubbliche sane e sostenibili”, la crescita sostenibile, inclusiva e di transizione verso una economia più verde e digitalizzata e disegna la *governance* economica dell'Unione con l'obiettivo, atteso, di attuare meccanismi di incentivo alla realizzazione “di un livello adeguato di investimenti pubblici”. Rispetto al precedente Patto di stabilità e crescita, il nuovo si è sviluppato in un contesto di una mutata visione e rappresentazione delle sfide future.

Per quel che rileva maggiormente ai fini dell'analisi condotta, va messo in luce come l'enunciato obiettivo della crescita sostenibile e inclusiva che presuppone uno sforzo finanziario consistente, si è scontrata, durante la negoziazione che ha portato al nuovo Patto di stabilità e crescita, con la ferma posizione di favore dei Paesi c.d. frugali, nei confronti dei criteri e delle regole del libero mercato e delle politiche di *austerità*. In occasione, infatti, della riscrittura del Patto, questi Paesi si sono dimostrati poco propensi a ridisegnare in modo strutturale, sulla scorta della Comunicazione della Commissione europea del 2022 e sul modello della risposta dell'Unione europea alla pandemia, le regole che hanno contraddistinto, negli anni, il governo dell'eurozona.

*The preventive arm of the Stability and Growth Pact aims to ensure sound budgetary policies over the medium term, by setting parameters for Member States' fiscal planning and policies during normal economic times, and to increase public investments in environmentally friendly economic sectors. Thus, the new Stability and Growth Pact has been developed with changed vision and representation of the future challenges.*

*During the pact negotiation, the so-called frugal countries have been privileged with respect to the austerity and free-market rules, despite the first communication (2022) from the European Commission.*

### Introduzione

Il nuovo Patto di stabilità e crescita sostituisce quello inizialmente adottato che, nel corso degli anni, è

stato, via, via modificato (1). Dopo la crisi del 2009, gli Stati membri hanno deciso di intensificare i vincoli al disavanzo e al debito, modificando ed integrando i Trattati con accordi la cui attuazione è

(54) G. Pisauo, *La riforma*, cit.

(55) Considerando n. 4, Reg. UE n. 2024/1263, cit. Nell'art. 121, commi 3 e 4, TFUE si prevede che il Consiglio, al fine di garantire un più stretto coordinamento delle politiche economiche, sorveglia l'evoluzione economica di ciascuno degli Stati membri e, in caso di mancata coerenza delle politiche di bilancio di uno Stato, la Commissione può rivolgergli un avvertimento.

(56) Considerando n. 7, Reg. UE 2024/1963.

(1) Dopo circa un anno di negoziazioni e dialoghi interistituzionali (c.d. triloghi), avviati a gennaio 2024 tra Commissione, Parlamento e Consiglio, il traguardo della revisione del Patto di stabilità e crescita è giunto a conclusione il 30 aprile 2024, con l'approvazione di tre diversi atti legislativi. Si tratta del Reg. UE 1263/2024 che istituisce il c.d. nuovo braccio preventivo del Patto di stabilità e

crescita; del regolamento che modifica il c.d. braccio correttivo (Reg. UE 1264/2024) e della Dir. UE 1265/2024 che modifica i requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri. Per un commento alla Dir. UE 1265/2024, si v. in questo *Fascicolo*, F. Conte, *La Direttiva sui requisiti per i Quadri di bilancio: analisi e prospettive di riforma nell'Unione Europea*.

Approvata la riforma del Patto di stabilità e crescita, il Commissario europeo per gli affari economici e monetari ha parlato di “buon compromesso” ed evidenziato l'attenzione posta agli aspetti sociali.

R. Perez, *Il Patto di stabilità e crescita: verso un Patto di stabilità?*, in questa *Rivista*, 2002, 997 ss.; G. Della Cananea, *Dal vecchio al nuovo Patto di stabilità*, in questa *Rivista*, 2, 2004, 221 ss.