

---

SAGGI

GIANCARLO CAPORALI

PATTO DI STABILITÀ ED ORDINAMENTO EUROPEO

Estratto dalla rivista

DIRITTO E SOCIETÀ

N. 1 - 2004

CEDAM - PADOVA

PATTO DI STABILITÀ ED ORDINAMENTO EUROPEO <sup>(1)</sup>

SOMMARIO: Premessa. - Capitolo I: *La genesi, l'operatività, i contenuti del Patto di stabilità e crescita e i principi e le disposizioni dei trattati che ne costituiscono il quadro di riferimento normativo.* - I.1. La genesi del Patto di stabilità e crescita. - I.2. I principi dei trattati U.E. e C.E. e gli artt. 99 e 104 del trattato C.E. - I.3. I contenuti degli artt. 99 e 104 del trattato C.E. - I.4. L'operatività del Patto di stabilità e crescita. - I.5. I contenuti del Patto di stabilità e crescita. - Capitolo II: *La natura giuridica del raggiungimento di una posizione del bilancio della pubblica amministrazione in pareggio o positiva.* - Capitolo III: *Patto di stabilità e coordinamento delle politiche economiche.* - III.1. Il coordinamento delle politiche economiche. - III.2. Coordinamento delle politiche economiche e leale collaborazione comunitaria. La sanzionabilità della violazione degli indirizzi di massima e delle raccomandazioni ex art. 99 par. 4: aspetti problematici. - III.3. Conclusioni. Il rapporto fra il Patto di Stabilità e crescita e l'art. 104 del Trattato ed il contributo del Patto stesso al processo di integrazione europea.

PREMESSA

La dottrina giuridica solo marginalmente si è occupata del Patto di stabilità e crescita e quando lo ha fatto mostra una decisiva propensione ad una enfattizzazione dei suoi contenuti (veicolando una pretesa o presunta rigidità ed obbligatorietà del raggiungimento di una posizione del bilancio della p.a. in pareggio o positiva) <sup>(2)</sup>. La qual

<sup>(1)</sup> Il presente saggio, licenziato nel giugno 2003 e successivamente aggiornato, è in corso di pubblicazione in un volume coordinato dai professori Angelo Barba, Giovanni Bianco e Vianluca Sicchiero dal titolo "Diritti di libertà e mercato nella Costituzione europea", edito nell'ambito di una ricerca con il medesimo titolo, finanziata dal C.N.R., diretta dal prof. Pietro Rescigno e coordinata per l'unità di ricerca di diritto pubblico e dottrina dello Stato dal prof. Giovanni Bianco.

<sup>(2)</sup> Fin da ora è opportuno precisare che, ai sensi della normativa comunitaria, la nozione di pubblica amministrazione richiamata dalle disposizioni comunitarie è intesa avendosi riguardo alla nozione di contabilità economica nazionale, includendo le amministrazioni statali e locali e gli enti di previdenza e di assistenza, escluse le operazioni com-

cosa se già in precedenza – come si vedrà – presentava il difetto di deformare i lineamenti e la portata giuridica del Patto stesso potrebbe ora, a fronte della vicenda legata al disavanzo eccessivo di Francia e Germania<sup>(2)</sup>, condurre ad affermarne la crisi se non anche il fallimento. Il fatto è che nella richiamata vicenda, prima ancora che essere in giuoco gli ulteriori ambiziosi obiettivi indicati nel Patto di stabilità e crescita è in discussione quella rigorosa applicazione dell'art. 104 versione consolidata (*ex art.* 104C) che proprio con il Patto di stabilità

merciali. Analogamente le nozioni di disavanzo e di debito di cui alle disposizioni comunitarie non vanno confuse con quelle ricavabili dalle singole legislazioni nazionali, ma sono quelle definite dal sistema europeo dei conti economici integrati. Per la normativa comunitaria in materia si vedano il Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi allegato al trattato C.E. ed il reg. C.E. n. 3605/1993, così come modificato dal reg. C.E. n. 475/2000, che stabilisce quali dati statistici siano da adoperare per verificare l'esistenza di un disavanzo eccessivo e regola l'attività di controllo della Commissione sulla programmazione e sulla gestione del disavanzo e del debito pubblico degli Stati appartenenti all'U.E..

(2) Francia e Germania (unitamente al Portogallo la cui situazione di disavanzo è tuttavia precedente e la cui vicenda è stata comunque diversa ed ha fatto meno scalpore per il minore impatto politico), in base alle informazioni comunicate nel 2003, presentavano nel 2004, per il terzo anno consecutivo, un disavanzo del bilancio della p.a. superiore al tetto del 3% stabilito dalle norme comunitarie. Tutto questo, a fronte anche dell'aperta manifestazione di volontà dei due Stati di non intraprendere manovre correttive sufficientemente incisive per riavvicinare il disavanzo al 3%, avrebbe dovuto far scattare l'imminazione prevista dalla procedura per i disavanzi eccessivi disciplinata dall'art. 104 par. 9 trattato C.E. e precisata dal Patto di stabilità «Ecofin» del 25 novembre 2003 ha deciso di non procedere all'intimazione degli Stati membri inadempienti, all'opposto sospendendo la procedura per disavanzo eccessivo con un precedente che, se da un punto di vista strettamente giuridico può legarsi ad una possibile interpretazione dell'obbligo di evitare disavanzi eccessivi come obbligo modulare, rimesso ad una complessa procedura i cui *steps* non sono automatici, ma lasciati alla ponderazione del Consiglio (al quale peraltro, a sensi degli artt. 9 e 10 del reg. 1467/97, compete effettivamente un potere di sospensione della procedura per i disavanzi eccessivi. Potere rispetto al quale tuttavia è da verificare se potesse essere stato concretamente utilizzato nel caso di specie, mentre *prima facie* la sospensione sembrerebbe conseguenza del mancato raggiungimento della maggioranza per far luogo all'impressione), nondimeno sembra collidere con la logica sottostante al Patto di stabilità che – come si vedrà – aveva ed ha lo scopo di rendere rigorosa l'applicazione dell'art. 104 e relativamente al quale va inoltre osservato che potrebbe portare con sé, ove nel prossimo futuro, nel caso di persistenza delle situazioni di disavanzo eccessivo, non si intervenisse con fermezza, il rischio di compromettere irrimediabilmente l'intero meccanismo di garanzia della disciplina di bilancio nell'area dell'Euro. Per questa vicenda sulle dichiarazioni dei governi di Francia e Germania di non voler procedere a sforzi aggiuntivi, oltre gli interventi già programmati, per riallineare nel 2004 il disavanzo al tetto del 3% si veda, ad esempio, «Il Sole 24 Ore» del 22 ottobre 2003 ed ancora «La Repubblica» del 18 novembre 2003. Sulla decisione dell'«Ecofin» si veda il *Progetto di processo verbale della 2546<sup>a</sup> sessione del Consiglio dell'Unione europea (Economia e Finanze) tenutasi a Bruxelles il 25 novembre 2003*. Per gli sviluppi di questa vicenda *infra* la nota 10.

si voleva ottenere. Tuttavia proprio l'odierna fibrillazione circa la reale portata dell'obbligo previsto dall'art. 104 di evitare i disavanzi eccessivi può consentire una lettura del Patto di stabilità e crescita più aderente ai suoi reali contenuti giuridici, dovendosi peraltro sottolineare che il Patto, nonostante le incertezze del momento, non è affatto superato, né può essere *sic et simpliciter* accantonato – non potendo assolutamente l'Europa comunitaria consentirsi un generalizzato e progressivo aumento del disavanzo all'interno dei Paesi dell'area dell'Euro – e relativamente al quale conviene pertanto cercare di cogliere l'effettiva operatività a livello giuridico, evidenziandone il senso e la finalità in rapporto ai principi ed alle disposizioni del trattato C.E..

Anche perché come hanno mostrato i fatti più recenti il problema della tenuta (politica) del Patto non è legato ad un suo progressivo quanto irrealistico irrigidimento<sup>(4)</sup>, ma è in realtà il problema della tenuta giuridica dello stesso trattato C.E., come appare con ogni evidenza dopo la mancata irrogazione delle proposte sanzioni nei confronti di Francia e Germania.

Oltretutto dovendosi considerare che in una fase di delicato sviluppo delle istituzioni comunitarie, come quello attuale, e di modifica dei rapporti fra l'Unione e gli Stati e fra i singoli Stati membri fra loro ed in cui ad un rafforzamento politico dell'Unione non ha ancora corrisposto l'affermazione di un principio di responsabilità politica diretta degli organi comunitari nei confronti della generalità dei consociati, appare oltremodo opportuno distinguere all'interno di un medesimo fenomeno l'aspetto obiettivamente giuridico da quello più propriamente politico e come tale idoneo a presentare margini più ampi di flessibilità e soggetto a valutazioni negoziali più rapide e comunque non in grado di incidere sull'assetto ordinamentale comu-

(4) Si veda in questa direzione il documento del Consiglio «Ecofin» del 07/03/2003 per la «Preparazione del Consiglio europeo di primavera (Bruxelles 20-21 Marzo 2003)» ed in particolare la relazione sul rafforzamento del coordinamento delle politiche di bilancio in cui recependo, ma solo parzialmente, i rilievi ed i suggerimenti formulati dalla Commissione nella comunicazione 18/02/1742 del 27/11/2002, nell'ottica di una migliore attuazione e di un maggior controllo del rispetto del Patto di stabilità, si è considerato di «impegnare gli Stati membri della zona euro i cui disavanzi non sono conformi all'esigenza di un saldo prossimo al pareggio o in attivo ad una riduzione minima annua dello 0,5% del P.N.L.» (prodotto nazionale lordo). La relazione è stata approvata dal Consiglio europeo del 20/21 marzo 2003 (parte II delle Considerazioni della Presidenza).

nitario e dei singoli Stati (a meno che non venga autonomamente giuridicizzato *motu proprio* all'interno di alcuno di questi).

Anche perché quando si esamina il Patto di stabilità e crescita un elemento che non può essere sottovalutato è il modo in cui si è inteso inserire la sostanza dell'accordo politico ad esso sottostante nel tessuto normativo comunitario, apparendo nient'affatto irrilevante che lo stesso sia stato volutamente lasciato fuori dalla revisione dei trattati (a partire dal Trattato di Amsterdam) ed all'opposto sia stato inserito nel quadro giuridico già da questi formalizzato. Cosa che si spiega non solo con ragioni politiche, ma anche con precise ragioni giuridiche.

Non si vuole alludere soltanto al fatto che non tutti i Paesi dell'Unione hanno aderito alla moneta unica e che non tutti i Paesi dell'Unione sono vincolati al divieto di cui all'art. 104 versione consolidata del Trattato e della correlativa procedura, ma anche all'evidente volontà di non modificare il contenuto obbligatorio di questa stessa disposizione che rende responsabili gli Stati in sede comunitaria solo per l'evenienza del determinarsi di disavanzi eccessivi.

Così come da rimarcare è l'intendimento di non rinnettere in discussione, nei suoi tratti essenziali, l'obbligo di convergenza delle politiche economiche ed il correlativo congegno di sorveglianza multilaterale di cui all'art. 99 versione consolidata (ex art. 103) del Trattato come emerge dall'essersi evitato accuratamente qualsiasi riferimento ad una possibile giuridica vincolatività dell'obiettivo rappresentato dal raggiungimento *medio tempore* di una posizione del bilancio della p.a. prossima al pareggio o positiva, che per il suo conlancio avrebbe trasformato la richiamata disposizione del Trattato da tenuto avrebbe trasformato la richiamata disposizione del Trattato da previsione di un mezzo di valutazione e controllo politico in statuizione di un meccanismo giuridicamente vincolante in grado di dirigere le politiche di bilancio attraverso la loro unificazione *sub specie* del conseguimento di un obiettivo di tipo quantitativo<sup>(5)</sup>. Intendi-

(5) Questo non significa che col Patto di stabilità non si sia inciso sul meccanismo di sorveglianza multilaterale - sul punto *infra* cap. III - solo che tale ridefinizione della sua operatività è stata fatta nella prospettiva di una conservazione del carattere flessibile del predetto meccanismo, basato sulla predeterminazione di indirizzi di massima molto generali e di un percorso di avvicinamento al raggiungimento della posizione di bilancio indicata graduale e soprattutto rimodulabile nei tempi, seppur nel rispetto delle valutazioni comunitarie.

mento che se viene riguardato dall'angolo di visuale degli ordinamenti interni riflette la preoccupazione, non puramente politica, ma rilevante sul piano istituzionale di evitare che i singoli Governi (a fronte di una eventuale statuzione dell'obbligo di raggiungere una posizione di bilancio in pareggio o positiva) si sarebbero trovati da un lato a conlancio in pareggio o positiva) si sarebbero trovati da un lato a conlancio in pareggio o positiva) si sarebbero trovati da un lato a conlancio ad essere politicamente responsabili di fronte ai cittadini della politica finanziaria e di bilancio, dall'altro a vedere ridotti quegli spazi di manovra<sup>(6)</sup> in assenza dei quali viene a mancare il presupposto stesso della predetta responsabilità. E si consideri che sono proprio le richiamate esigenze connesse con la preoccupazione di sottrarsi ad un giudizio politico negativo dell'elettorato che riemergono al fondo della ribadita volontà recentemente mostrata dai governi di Francia e Germania di non correggere a sufficienza il disavanzo, lasciandolo ben oltre il tetto indicato dal trattato C.E..

Appare quindi sin troppo suggestiva l'idea che il Patto di stabilità e crescita costituisca un evento dotato "di rilievo costituzionale, in senso materiale, almeno pari ad altri che lo sono (anche o solo) in senso formale"<sup>(7)</sup>.

E questo non soltanto perché dubbi possono avanzarsi sulla trasponibilità nell'esperienza giuridica europea di un concetto, già per molti versi ambiguo ad esaminare la stessa dottrina italiana, quale quello di costituzione materiale, quanto soprattutto perché questa rappresentazione del Patto dà per risolto, nel senso della superiorità (quasi ideologica) del Patto stesso, quello che invece ne è il problema di fondo, ossia il suo giuridico rapporto con gli artt. 99 e 104 del Trattato.

Spesso e volentieri, infatti, soprattutto nel sistema mediatico, si confonde il *quid novi* del Patto di stabilità con gli obblighi già previsti dal Trattato che ne costituiscono il quadro di riferimento, in particolare quello di cui all'art. 104 che vieta i disavanzi eccessivi sulla cui perdurante obbligatorietà, anche ove rimanesse non rag-

(6) Spazi che sono appunto rappresentati dalla non astratta possibilità di scegliere fra politiche finanziarie ed economiche alternative, si da potersi sottrarre ad un eventuale giudizio negativo dell'elettorato.

(7) DELIA CANNANEA, *Il Patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2001, n. 4, 560.

giunti gli ulteriori obiettivi del Patto, nessun dubbio può sussistere, pur trattandosi di un vincolo meno rigido<sup>(8)</sup> di quanto la prevalente dottrina sia stata incline a ritenere come era desumibile, anche prima delle recenti vicende, ove si fosse dato l'esatto peso da un lato ai criteri indicati dalla predetta disposizione<sup>(9)</sup>, dall'altro alla scelta di affidare al Consiglio (dell'Unione), che è l'organo di rappresentanza dei governi, la decisione (si noti a maggioranza qualificata; art. 104 par. 6 e 13) sull'esistenza, sull'attivazione e sulla prosecuzione della procedura per i disavanzi eccessivi<sup>(10)</sup>.

## Capitolo I

### LA GENESI, L'OPERATIVITÀ, I CONTENUTI DEL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA E I PRINCIPI E LE DISPOSIZIONI DEI TRATTATI CHE NE COSTTUISCONO IL QUADRO DI RIFERIMENTO NORMATIVO

#### I.1. - *La genesi del Patto di stabilità e crescita*

L'idea di un patto di stabilità fu avanzata dal governo tedesco per così dire all'indomani della firma del Trattato di Maastricht istitutivo - tra l'altro, per la parte che qui interessa - dell'U.E.M.

<sup>(8)</sup> Per una configurazione più durile del divieto di disavanzi eccessivi si veda, ad esempio, BRANCASI, *Governo della spesa pubblica e divieto di disavanzi eccessivi*, in DELLA CANANEA-NAROLTANO, *Per una nuova costituzione economica*, Bologna, 1998, 70-71 il quale, se in linea di massima ammette che il vincolo di cui all'art. 104 del Trattato sembra atteggiarsi come "vincolo quantitativo alla politica di bilancio", avanza però la tesi che "anche il divieto dei disavanzi eccessivi si" muova "sul terreno dei processi decisionali", sebbene svolgentesi "a livello comunitario". Questo perché lo sfondamento dei «tetti» comunitari al disavanzo "è destinato a produrre l'unica conseguenza di attivare un processo decisionale" in presenza di un sistema tutt'altro che bloccato su grandezze predefinite e che si basa invece su una decisione eminentemente politica" (pp. 71 e 72); già per questa ricostruzione *Il divieto di disavanzi eccessivi e strumenti di politica di bilancio*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1997, 1197 e 1198.

<sup>(9)</sup> Per una disamina *funditus* dei detti criteri e della procedura per i disavanzi eccessivi, *infra* cap. I,3 e cap. I,5.

<sup>(10)</sup> In contrario si veda, però, il ricorso introdotto dalla Commissione presso la Corte di Giustizia, contestandosi la legittimità della decisione dell'«Ecofin» del 25/11/2003 di non intimare, ai sensi dell'art. 104 par. 9, la riduzione del disavanzo eccessivo sotto il 3% a Francia e Germania.

Questa proposta nasceva dalla preoccupazione di quel governo che, una volta avviata la terza fase dell'U.E.M., cioè una volta centrati i criteri di convergenza stabiliti per l'ingresso nella moneta unica, disavanzi dei Paesi che nel passato avevano mostrato politiche finanziarie non rigorose, avrebbero potuto ricominciare a crescere, mettendo in pericolo la stabilità della nuova moneta e rischiando di alterare il funzionamento del mercato interno dovuto all'aumento dei differenziali fra i tassi di interesse dei diversi Stati partecipanti all'unione monetaria.

Echi delle inquietudini tedesche si possono ritrovare già nelle dichiarazioni del Consiglio europeo riunito a Cannes nel giugno 1995 in cui appare sottolineata l'importanza che i bilanci dei singoli Stati siano orientati all'equilibrio, così come nella decisione del Consiglio (dell'Unione) n. 95/236, contenente gli indirizzi di massima per le politiche economiche, in cui viene espressamente affermato che il tetto di disavanzo del 3% in rapporto al P.I.L. non deve considerarsi se non "il primo passo verso l'obiettivo a medio termine del pareggio". È tuttavia nella riunione del Consiglio europeo tenutasi a Madrid il 15 e 16 settembre 1995<sup>(11)</sup>, che la proposta del patto comincia a trovare una effettiva visibilità negli atti ufficiali, in particolare nelle «Conclusioni della Presidenza» in cui al punto A) II) dopo aver riconosciuto che "la disciplina di bilancio riveste fondamentale importanza sia per il successo dell'unione economica e monetaria che per l'accettazione della moneta unica da parte del pubblico" e che quindi appare "necessario garantire che, dopo il passaggio alla terza fase, le finanze pubbliche restino sane conformemente agli obblighi contemplati dal Trattato", viene precisato che "il Consiglio europeo prende atto con interesse dell'intenzione della Commissione di presentare nel 1996 le proprie conclusioni sulle modalità per garantire la disciplina di bilancio e il coordinamento nell'unione monetaria conformemente alle procedure e ai principi del Trattato".

Nell'esame dell'iter di formazione del Patto una particolare menzione merita la «Relazione sullo stato dei lavori preparatori

<sup>(11)</sup> Questi atti sono, ad esempio, pubblicati nella *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1996, 511 ss.

per la moneta unica» presentata dalla Commissione al Consiglio europeo a margine della riunione tenutasi a Firenze il 21-22 giugno 1996<sup>(12)</sup>.

Si tratta di un documento di una notevole importanza perché contiene tutti gli elementi essenziali su cui successivamente è stato trovato l'accordo che ha originato il Patto di stabilità e crescita. Conviene pertanto soffermarsi brevemente su questa Relazione perché rappresenta un passaggio fondamentale per precisare le basi sulle quali è avvenuta l'elaborazione del Patto e per una corretta valutazione dell'ambito di operatività dello stesso.

In essa viene innanzitutto precisata la ragione di fondo di un eventuale patto di stabilità, osservandosi che "il mantenimento della disciplina di bilancio rappresenta una condizione necessaria affinché la politica di bilancio possa svolgere pienamente il suo ruolo nell'ambito U.E.M. e rispettare al tempo stesso il valore di riferimento del 3%, anche in una congiuntura economica sfavorevole".

"In condizioni normali" - viene rilevato - gli Stati membri "dovrebbero pertanto ritornare ad una situazione prossima al pareggio dei conti pubblici", dovendo altresì muovere nella direzione di "uno stretto coordinamento" delle politiche di bilancio nazionali ove si voglia "che tali politiche svolgano un ruolo positivo, consentendo così di mantenere basso il livello dei tassi di interesse" e di "contribuire a smorzare le conseguenze delle fluttuazioni economiche".

Essenziale è inoltre, in questo documento, l'esplicitazione dei principi che hanno poi effettivamente sostanziato il quadro di riferimento all'interno del quale si è collocato il Patto di stabilità e crescita.

Questi sono indicati nell'esigenza che "ogni eventuale patto di stabilità" venga "1) ... collocato nel contesto delle procedure previste dal Trattato ed in conformità di esse; 2) ... concordato al livello dell'Unione, pur applicandosi pienamente soltanto agli Stati membri partecipanti alla moneta unica; 3) ... non comporti modifiche ai

<sup>(12)</sup> La «Relazione» e gli altri atti del Consiglio europeo di Firenze sono pubblicati nella *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1996, 1401 ss. (1415 ss. per «La Relazione sullo stato dei lavori preparatori per la moneta unica»).

requisiti essenziali per la partecipazione all'U.E.M. nell'ambito del primo gruppo dei paesi aderenti o in seguito".

Nella linea tracciata da questi principi vengono poi individuati i pilastri su cui poggiare l'attuazione del futuro patto: a) la previsione di "un obiettivo di bilancio prossimo all'equilibrio" per "consentire ai bilanci pubblici di reagire agli sviluppi economici senza tuttavia oltrepassare il tetto del 3%". Obiettivo che comunque - viene osservato - deve ammettere "una certa differenziazione per tener conto di fattori specifici (ad esempio, livelli di sviluppo economico, sensibilità del bilancio alla congiuntura economica e prospettive demografiche); b) l'approvazione politica a livello comunitario degli impegni presi a livello nazionale"; c) la predisposizione di adeguati congegni autocorrettivi a livello nazionale ed, "a livello dell'U.E.", di "un meccanismo di allarme rapido, basato sull'intensificazione dei controlli attualmente applicati nell'ambito dei programmi di convergenza e della sorveglianza multilaterale", finalizzato "a correggere gli scostamenti ben prima che venga raggiunto il valore di riferimento del 3%", attraverso l'adozione "di appositi atti di diritto derivato in conformità" con l'art. 99 par. 5 (ex art. 103); d) la definizione mediante atti di diritto derivato ai sensi dell'art. 104 (ex art. 104C) dei "vari passi" che, "nonostante gli avvertimenti", in caso di disavanzo eccessivo, permettano il pieno dispiegarsi della procedura per i disavanzi eccessivi "in maniera tempestiva e prevedibile", precisando "le condizioni di applicazione delle sanzioni, nonché "il tipo, la portata e i tempi" delle stesse.

Quanto al Consiglio europeo tenutosi a Dublino il 13 e 14 dicembre 1996<sup>(13)</sup> deve segnalarsi l'approvazione dei principi e degli "elementi principali del Patto di stabilità e crescita volti a garantire la disciplina di bilancio dell'UEM" con l'invito da un lato alla Commissione di predisporre le proposte dei regolamenti per l'attuazione del Patto di stabilità, in linea con gli obiettivi indicati nel documento di Firenze, intesi al "rafforzamento della sorveglianza e del coordinamento delle posizioni di bilancio", anche "in merito agli Stati membri

<sup>(13)</sup> Per gli atti del Consiglio europeo di Dublino si può vedere, ad esempio, la pubblicazione curata nella *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1997, 235 ss.

non partecipanti" ed all'accelerazione "delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi", dall'altro al Consiglio ECO-FIN di esaminare le predette proposte di regolamento, nonché di "preparare un progetto di risoluzione sul Patto di stabilità e crescita" da adottarsi dal Consiglio europeo nel giugno del 1997, contenente "gli impegni degli Stati membri, della Commissione e del Consiglio per una stretta applicazione del Trattato e delle disposizioni giuridiche sulla stabilità di bilancio", da considerare atto previo all'approvazione da parte del Consiglio dei "relativi regolamenti". Col Consiglio europeo di Amsterdam del 16 e 17 giugno 1997<sup>(14)</sup> si ha la definitiva approvazione del Patto di stabilità e crescita che viene coerentemente con le precedenti deliberazioni, a consistere, come recita la « Risoluzione del Consiglio europeo sul Patto di stabilità e crescita » (allegato F), nella risoluzione stessa e nei due regolamenti del Consiglio dell'Unione europea (C.E.) 7 luglio 1997, n. 1466 e n. 1467 rispettivamente sul rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio e del coordinamento delle politiche economiche e sulla precisazione dell'*tier* attuativo della procedura per i disavanzi eccessivi.

A margine di questo breve *exkursus* sulla genesi del Patto di stabilità e crescita la cosa più importante da evidenziare è che i principi e gli elementi fondamentali che ne costituiscono i contenuti sono quelli indicati nella Relazione presentata dalla Commissione al Consiglio europeo di Firenze. Pienamente accolto dal Patto appare in primo luogo il principio che questo non comporti modifiche ai requisiti per la partecipazione alla terza fase dell'U.E.M. In questo senso esplicitamente il punto II della richiamata « Risoluzione di Amsterdam ». Inoltre l'esame dei regolamenti n. 1466/97 e n. 1467/97 rende evidente come questi riflettano esattamente la proposta avanzata dalla Commissione nella Relazione di concretizzare il Patto attraverso atti di diritto derivato preordinati il primo a rafforzare la procedura di sorveglianza multilaterale con un meccanismo di

controllo delle posizioni di bilancio finalizzato ad evitare lo sfondamento del valore di riferimento del 3% del rapporto disavanzo/P.I.L., anche a fronte di andamenti economici negativi caratterizzati da stagnazione o lieve recessione, il secondo a rendere certa, prevedibile e più rapida la procedura per i disavanzi eccessivi.

Neppure la Risoluzione e i regolamenti si discostano dal principio di mantenere il Patto all'interno delle procedure e degli obblighi previsti dal Trattato.

Ciò si ricava da una pluralità di elementi, in primo luogo dal contenuto dei regolamenti; secondariamente dalla solenne dichiarazione contenuta nella Risoluzione che gli "Stati membri restano responsabili delle politiche di bilancio nazionali" (punto II della Risoluzione), in terzo luogo dalla piena riaffermazione che i predetti Stati assumono responsabilità in sede comunitaria solo per il prodursi di disavanzi eccessivi in conformità con l'art. 104 del Trattato ed inoltre da un lato dalla proclamata strumentalità del raggiungimento di una posizione del saldo del bilancio pubblico prossima al pareggio o positiva al mantenimento del "disavanzo pubblico entro il valore di riferimento del 3% del P.I.L." (punto I della Risoluzione; punto 4 e punto 7 del « considerando » rispettivamente dei regolamenti n. 1466/97 e n. 1467/97), dall'altro dall'adozione di una procedura, quella di allarme preventivo, priva di risvolti sanzionatori basata su meccanismi autocorrettivi in linea con l'esclusione di qualsiasi responsabilità giuridica dello Stato a livello comunitario (se non in caso di violazione del divieto circa i disavanzi eccessivi).

Si tratta di principi che mostrano un quadro di riferimento basato su modalità di garanzia della disciplina di bilancio che è oggettivamente conforme alle disposizioni del Trattato. Dalla disamina del Patto emerge ancora che lo stesso, come auspicato dalla Commissione, è stato concordato a livello dell'Unione, non però attraverso una revisione dei Trattati, quanto piuttosto, come suggerito nella « Relazione di Firenze », mediante "l'approvazione politica a livello comunitario degli impegni presi a livello nazionale".

Scelta il cui prodotto è costituito proprio dalla « Risoluzione di Amsterdam » a cui è appunto da riconnettere questa funzione di formale approvazione ed esplicitazione in sede comunitaria della sostanza politica del Patto, rappresentata dall'impegno ad attuare

<sup>(14)</sup> Per gli atti approvati dal Consiglio europeo di Amsterdam costituenti il Patto di stabilità e crescita se ne veda la pubblicazione ancora nella *Revista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1997, 1357 ss.

politiche di bilancio capaci di garantire il rispetto dell'obbligo di evitare disavanzi pubblici eccessivi.

Qualche osservazione in più merita invece un altro principio che emerge dal Patto — anch'esso enunciato dalla « Relazione di Firenze » — e rappresentato dalla sua piena applicazione "soltanto agli Stati membri partecipanti alla moneta unica".

In linea di massima questo principio può ritenersi pacifico visto che, ai sensi del « Protocollo su talune disposizioni relative al Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord » allegato al Trattato di Maastricht, al Regno Unito non si applicano i par. 1, 9 e 11 dell'art. 104 che vieta i disavanzi pubblici eccessivi (pur rimanendo questo Stato comunque tenuto, ai sensi dell'art. 116 par. 4 versione consolidata (*ex art.* 109 E) del trattato C.E., a « cercare di evitare disavanzi pubblici eccessivi ») e visto che, ai sensi del par. 2 del successivo Protocollo n. 12, i par. 9 e 11 del medesimo art. 104 non si applicano alla Danimarca, avendo la stessa notificato di non voler partecipare alla terza fase dell'Unione monetaria. Tuttavia se è del tutto esatto affermare che il regolamento n. 1467/97 non si applica a questi Stati nella parte in cui precisa i contenuti dei par. 9 e 11 dell'art. 104 e per il Regno Unito anche i contenuti del par. 1, nondimeno la scelta di concretizzare il Patto di stabilità e crescita con la presentazione di un programma finalizzato ad un obiettivo politico, ma non giuridicamente obbligatorio, situando questi adempimenti all'interno della procedura di sorveglianza multilaterale di cui all'art. 99 del Trattato, che è disposizione pienamente applicabile anche alla Gran Bretagna e alla Danimarca, ha fatto sì che quantomeno il regolamento n. 1466/97 sia interamente efficace anche per gli Stati non partecipanti alla moneta unica, vincolandoli, allo stesso modo dei Paesi partecipanti, alla presentazione di un programma detto di convergenza, in tutto simile a quello di stabilità, contenente anch'esso la previsione del raggiungimento e l'iter di avvicinamento ad una posizione di bilancio *medio termine* prossima al pareggio o positiva<sup>(15)</sup>.

(15) Essendo peraltro ipotizzabile che la presentazione del programma di convergenza possa trovare fondamento nell'obbligo per cui gli Stati non partecipanti devono comunque "cercare di evitare disavanzi pubblici eccessivi" (art. 116 par. 4 trattato C.E.).

## 12. - I principi dei trattati U.E. e C.E. e gli artt. 99 e 104 del trattato C.E.

Prima di esaminare gli artt. 99 e 104 del Trattato appare necessario richiamare i principi che ne sono a fondamento e di cui sono sostanzialmente una proiezione. Innanzitutto va precisato che questi articoli si riconnettono al raggiungimento di uno dei fondamentali obiettivi dell'Unione, così come stabilito dall'art. 2 par. 1 versione consolidata del Trattato sull'Unione europea, rappresentato dalla volontà di "promuovere un progresso economico e sociale e un elevato livello di occupazione e pervenire a uno sviluppo equilibrato e sostenibile in particolare mediante ... il rafforzamento della coesione economica e l'instaurazione di un'unione economica e monetaria che comporti a termine una moneta unica ...".

Obiettivo che è *naturaliter* comune anche alla Comunità che, ai sensi dell'art. 2 versione consolidata (*ex art.* 2) del trattato C.E., ha, tra gli altri, "il compito di promuovere ... uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un elevato grado di convergenza dei risultati economici..." "mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni di cui agli artt. 3 e 4 ...".

A sua volta l'art. 4 versione consolidata (*ex art.* 3A) del trattato C.E. prevede che, ai fini enunciati dall'art. 2, l'azione degli Stati membri e della Comunità comprenda — per quel che qui interessa — "l'adozione di una politica economica che è fondata sullo stretto coordinamento delle politiche degli Stati membri ...", tale da implicare "la fissazione irrevocabile dei tassi di cambio che comporterà l'introduzione di una moneta unica ... la definizione e la conduzione di una politica monetaria ... e del cambio uniche" nel rispetto di alcuni principi direttivi indicati in "prezzi stabili, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane, nonché bilancia dei pagamenti sostenibile".

L'importanza di questi principi, a cui deve conformarsi l'azione degli Stati membri e della Comunità per l'introduzione dell'Unione economica e monetaria, appare con ogni evidenza a considerare che gli stessi sono assunti a criteri di convergenza per la partecipazione alla terza fase della realizzazione della moneta unica.

Così l'art. 121 (*ex art. 109J*) del trattato C.E. che richiede per l'ingresso nell'euro:

- "il raggiungimento di un alto grado di stabilità dei prezzi", misurabile attraverso un tasso d'inflazione prossimo a quello dei tre Stati membri che hanno conseguito i migliori risultati;
- "la sostenibilità della situazione delle finanze pubbliche", risultante "dal conseguimento di una situazione di bilancio pubblico non caratterizzata da un disavanzo eccessivo secondo la definizione di cui all'art. 104 paragrafo 6";
- il rispetto dei margini normali di fluttuazione previsti dal meccanismo di cambio del Sistema monetario europeo ...;
- i livelli dei tassi di interesse a lungo termine che riflettono la stabilità della convergenza raggiunta dallo Stato membro ...

In particolare l'art. 121 appare estremamente significativo perché *de iure* precisa che cosa si deve intendere per prezzi stabili e per finanze pubbliche e condizioni monetarie sane.

Limitando il campo d'indagine all'oggetto del presente lavoro quel che è interessante rilevare è che ai sensi di questa disposizione le finanze pubbliche sono sane (o diversamente detto sono sostenibili) quando non presentano un disavanzo eccessivo ai sensi dell'art. 104 par. 6.

Mentre è appena il caso di osservare che la problematica concernente la definizione delle condizioni monetarie sane, dopo l'adozione dell'euro, ha ovviamente perso gran parte della sua importanza, rimanendo circoscritta ai Paesi non partecipanti alla moneta unica.

L'art. 104 del trattato C.E. è quindi essenziale relativamente a due aspetti: da un lato prescrivendo l'obbligo di evitare disavanzi pubblici eccessivi rende cogente, anche per la terza fase dell'U.E.M., il principio delle finanze pubbliche sane, dall'altro, precisando che cosa deve intendersi per disavanzo eccessivo, costituisce la norma di chiusura del sistema a cui deve ricorrersi per interpretare il principio delle finanze pubbliche sane, così come stabilito ai sensi del combinato disposto degli artt. 4 e 121 del trattato C.E..

Quanto all'art. 99 è del tutto agevole osservare che esso costituisce diretta attuazione dell'art. 4, laddove prescrive che l'azione degli Stati membri e della Comunità comprenda in primo luogo

"l'adozione di una politica economica che è fondata sullo stretto coordinamento delle politiche degli Stati membri".

Da rimarcare da ultimo la strettissima compenetrazione che esiste fra gli artt. 99 e 104 soltanto a considerare come tanto il divieto di disavanzi eccessivi quanto il mantenimento di un durevole alto grado di convergenza tra le economie degli Stati membri siano essenziali e concorrano ad assicurare la stabilità monetaria ed il corretto funzionamento del mercato interno.

### 1.3. - *I contenuti degli artt. 99 e 104 del trattato C.E.*

L'art. 99 contiene, accanto all'affermazione di principio per cui "gli Stati membri considerano le loro questioni economiche una questione di interesse comune e le coordinano nell'ambito del Consiglio", la previsione di un complesso meccanismo di sorveglianza multilaterale articolato: a) sull'adozione di indirizzi di massima per le politiche economiche (par. 2); b) sull'obbligo per gli Stati membri di fornire le "informazioni concernenti le misure di rilievo da essi adottate nell'ambito della loro politica economica" (par. 3); c) su un giudizio di accertamento teso a verificare se la politica del singolo Stato membro sia o meno coerente con gli indirizzi di massima adottati ovvero rischi o meno di compromettere il corretto funzionamento dell'Unione economica e monetaria.

Quanto agli indirizzi di massima l'art. 99 prescrive che siano adottati dal Consiglio (dell'Unione) sulla base delle conclusioni discussse dal Consiglio europeo che si pronuncia su di un progetto previamente deliberato dallo stesso Consiglio (dell'Unione) su raccomandazione della Commissione (par. 2).

Nell'ambito della sorveglianza multilaterale, in caso di un giudizio di accertamento negativo sulle politiche economiche di uno Stato membro, l'art. 99 par. 4 prevede che "il Consiglio deliberando a maggioranza qualificata su raccomandazione della Commissione" possa rivolgere al predetto Stato "le necessarie raccomandazioni", le quali, su proposta della Commissione, lo stesso Consiglio, con una ulteriore deliberazione adottata con la medesima maggioranza, può anche "decidere di rendere pubbliche" (par. 4).

Dei risultati della sorveglianza multilaterale “il Presidente del Consiglio e la Commissione riferiscono al Parlamento europeo” (par. 5).

È importante segnalare che le raccomandazioni adottate ai sensi della procedura sopra descritta non sono atti vincolanti ed è quindi coerentemente esclusa la previsione di un qualunque congegno sanzionatorio preordinato a farle osservare.

Estremamente più complesso è il contenuto dell'art. 104. Al suo interno è possibile distinguere una parte che si potrebbe definire sostanziale: par. 1 e 2, nel senso che prescrive l'obbligo di “evitare disavanzi pubblici eccessivi”, indicando i criteri in base ai quali un disavanzo è classificabile come eccessivo, ed una parte qualificabile come procedurale, paragrafi da 3 a 14 (ad eccezione del par. 10), che delinea l'*titer* che va dalla deliberazione dell'esistenza di un disavanzo pubblico eccessivo all'irrogazione delle sanzioni in caso di persistenza del predetto disavanzo.

Il par. 10 poi ha un indubitabile rilievo perché attribuisce all'obbligo di evitare disavanzi pubblici eccessivi una indiscutibile specificità, escludendo che eventuali sue violazioni siano sanzionabili con l'abituale mezzo di cui agli artt. 226 e 227 trattato C.E. (azione innanzi alla Corte di Giustizia), ma soltanto possa essere fatto valere con la procedura prevista dal medesimo art. 104.

I criteri per verificare se un disavanzo pubblico sia o meno eccessivo, pur appoggiandosi su di un duplice parametro rigidamente determinato, presentano in realtà margini non modesti di flessibilità.

Un primo criterio è rappresentato dal superamento di un certo valore di riferimento, fissato al 3% dall'art. 1 del « Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi » allegato al Trattato, del rapporto tra il disavanzo pubblico previsto o effettivo e il prodotto interno lordo (P.I.L.), “a meno che”, come recita il par. 2 lett. a) dell'art. 104, “– il rapporto non sia diminuito in modo sostanziale e continuo e abbia raggiunto un livello che si avvicina al valore di riferimento; – oppure, in alternativa, il superamento del valore di riferimento sia solo eccezionale e temporaneo e il rapporto resti vicino al valore di riferimento”.

Il secondo criterio è individuato nel superamento di un certo valore di riferimento, stabilito nella misura del 60% dal medesimo

art. 1 del richiamato Protocollo, del rapporto debito pubblico/P.I.L., “a meno che”, come precisa il par. 2 lett. b) del citato articolo, “detto rapporto non si stia riducendo in misura sufficiente e non si avvicini al valore di riferimento con ritmo adeguato”.

In proposito va avvertito che questo criterio è stato interpretato in maniera abbastanza elastica<sup>(16)</sup>, ritenendo che per escludersi un disavanzo eccessivo sia sufficiente una costante, seppur molto graduale, riduzione del rapporto debito-P.I.L., anche rimanendosi molto al di sopra del valore di riferimento. È il caso tra gli altri dell'Italia che presenta un rapporto debito-P.I.L. che oltrepassa il 100%.

L'accento testè fatto al Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi rende peraltro opportuno segnalare che l'art. 104 è stato integrato, oltre che dal richiamato Protocollo anche dal regolamento C.E. n. 1467/97 che, come accennato, costituisce uno degli atti da cui è costituito il Patto di stabilità e crescita e che tra l'altro concorre a precisare la stessa nozione di superamento eccezionale e temporaneo che, ai sensi del par. 2 lett. a) secondo trattino, come si è notato, non determina un disavanzo pubblico eccessivo ove il livello del disavanzo rimanga vicino al valore di riferimento.

È fuor di dubbio comunque che in forza del par. 2 dell'art. 104 l'applicazione dei criteri ivi indicati presenti significativi margini di flessibilità, o se si vuole di tolleranza, conseguendo ad un giudizio complesso e molto articolato sulla situazione economico-finanziaria del singolo Paese.

A *fortiori* si osservi che il regolamento n. 1467/97 considera eccezionale il superamento del valore di riferimento del rapporto disavanzo/P.I.L. ove sussista “una grave recessione economica” (la recessione è grave quando si verifica un declino annuo del P.I.L. di almeno il 2%; art. 2 par. 2 reg. n. 1467/97). Non solo, ma il par. 3

<sup>(16)</sup> Si veda ancora recentemente la richiamata (cfr. nota 4) relazione del Consiglio «Ecofin» del 7 marzo 2003 con cui, dopo essersi riaffermato che “in conformità delle disposizioni del trattato la procedura sui disavanzi eccessivi dovrebbe contribuire a garantire un ritmo soddisfacente di riduzione del debito”, si è ribadita l'elasticità dell'impostazione originaria e si sono disattese le raccomandazioni della Commissione (comunicazione 18/02/1742 del 27/11/2002 “La Commissione raccomanda il rafforzamento del coordinamento delle politiche di bilancio”) miranti ad ottenere l'impegno per una riduzione del rapporto debito/P.I.L. del 4,5% ogni anno.

dell'art. 2 del reg. n. 1467/97 stabilisce che il Consiglio nel deliberare l'esistenza di un disavanzo pubblico eccessivo debba tener conto "delle osservazioni formulate dallo Stato membro per dimostrare che il declino annuo del P.I.L., pur inferiore al 2% in termini reali, è tuttavia eccezionale alla stregua di elementi ulteriori, in particolare avuto riguardo alle modalità improvvise ed inattese con cui la recessione si è manifestata o della diminuzione cumulata della produzione rispetto alle tendenze passate".

Con ogni evidenza emerge che l'esistenza di un disavanzo pubblico eccessivo è il prodotto dell'applicazione di criteri dei quali va segnalato che, se escludono (o dovrebbero escludere) giudizi di tipo puramente politico, tuttavia non mettono capo neppure a determinazioni strettamente tecniche (di tipo quasi meccanicistico), visto che alle predette determinazioni non sono da considerare estranee le aspettative politiche sugli andamenti dell'economia e della finanza e sugli interventi in materia economico-finanziaria effettivamente praticabili.

La parte più cospicua dell'art. 104 è dedicata alla procedura circa l'accertamento ed il rientro da una situazione di disavanzo eccessivo.

Difatti dopo il reg. n. 1467/97 l'accertamento del verificarsi di un disavanzo eccessivo apre *ope legis* una fase la cui finalità è quella di obbligare lo Stato inadempiente a correggere la situazione dei propri conti pubblici, anche attraverso l'irrogazione di pesanti sanzioni pecuniarie.

Al reg. n. 1467/97 si deve in effetti la dettagliata regolamentazione della procedura per i disavanzi eccessivi con la previsione di tempi certi per ogni *step* del suo *iter*, sì che una volta iniziata questa non possa *sic et simpliciter* bloccarsi o interrompersi a causa di eventuali incertezze interpretative che, proprio sulla tempistica, fossero emerse all'interno dell'organo competente a proseguirla ossia il Consiglio dell'Unione.

Limitando, al momento, l'esame ai soli disposti dell'art. 104<sup>(17)</sup>, da questi viene previsto che la procedura inizi con una relazione della

Commissione, ove questa ritenga che uno Stato non rispetti uno od entrambi i criteri sopra esaminati.

La Commissione tuttavia nel predisporre la detta relazione deve comunque tener conto "dell'eventuale differenza tra il disavanzo pubblico e la spesa pubblica per gli investimenti" nonché "di tutti gli altri fattori significativi compresa la proiezione economica e di bilancio a medio termine dello Stato membro".

La qual cosa conferma, ove ve ne fosse ancora bisogno, la duttilità della costruzione applicativa dei criteri per determinare l'esistenza di un disavanzo eccessivo.

La Commissione peraltro può preparare una relazione anche qualora ritenga che in uno Stato membro, "malgrado i criteri siano rispettati, sussista il rischio di un disavanzo eccessivo" (art. 104 par. 3).

La relazione è sottoposta al parere del Comitato economico e finanziario (art. 104 par. 4).

Ove la Commissione, anche difformemente dal richiamato parere, consideri che in uno Stato membro "esista o possa determinarsi in futuro un disavanzo eccessivo, trasmette un parere al Consiglio" (art. 104 par. 5) al quale, a maggioranza qualificata, compete la deliberazione dell'esistenza di un disavanzo pubblico eccessivo "dopo una valutazione globale", considerate le osservazioni formulate dallo Stato interessato (art. 104 par. 6).

Ad esaminare i par. 3 e 5 *prima facie* sembrerebbe che l'art. 104 tratti egualmente o comunque analogamente la situazione in cui esista un disavanzo eccessivo e quella in cui appaia probabile il rischio di un suo determinarsi nel breve periodo. Certamente si tratta di paragrafi che hanno un'indubbia importanza, visto che dagli stessi si ricava che il contenuto dell'obbligo di cui all'art. 104 non si esaurisce nell'imporre il divieto di superare la soglia stabilita del rapporto disavanzo P.I.L., ma impone altresì di mantenere un comportamento idoneo a non trovarsi in condizioni tali che il formarsi di un disavanzo eccessivo appaia probabile, o - detto più esattamente - impone ai singoli Stati di evitare andamenti finanziari tendenziali che rendano probabile il prodursi di un disavanzo eccessivo. Questo, però, non significa affatto che l'art. 104 ponga sullo stesso piano l'esistenza di un disavanzo eccessivo ed il rischio di un suo determinarsi.

<sup>(17)</sup> Per l'esame della disciplina del reg. n. 1467/97 si rinvia *infra* al cap. I.5.

Sistematicamente è agevole osservare che, anche ad ammettere che le raccomandazioni di cui all'art. 104 par. 7 (che il Consiglio può rivolgere allo Stato membro per invitarlo a correggere il disavanzo e che non sono rese pubbliche), siano compatibili con una situazione di rischio di disavanzo eccessivo, detta compatibilità è viceversa da escludere per le altre disposizioni previste dalla procedura per i disavanzi eccessivi, in particolare non lo sono l'intimazione di cui al par. 9 e le sanzioni di cui al par. 11 la cui applicazione ha come presupposto ed è rivolta a ridurre un disavanzo eccessivo e non a prevenire il suo formarsi.

In realtà per comprendere appieno il senso ed il significato dei par. 3 e 5 dell'art. 104 si deve distinguere tra la decisione di accesso alla terza fase dell'UEM e l'applicazione a regime dell'art. 104.

L'art. 121 (ex art. 109j) tra i criteri di convergenza per l'ingresso nella moneta unica prevedeva (e prevede per gli Stati che non sono ancora entrati) una situazione della finanza pubblica "non caratterizzata da un disavanzo eccessivo secondo la definizione di cui all'art. 104 par. 6", ossia non caratterizzata da un disavanzo eccessivo formalmente riconosciuto dal Consiglio.

Ebbene proprio nella prospettiva dell'ingresso nell'UEM va inserita l'equiparazione fra una situazione di disavanzo eccessivo ed una di probabile disavanzo a breve, volendosi consentire l'esclusione tanto dei Paesi che avessero presentato un disavanzo eccessivo, quanto di quelli che, pur rispettando a quel momento i criteri di convergenza, mostrassero andamenti finanziari incompatibili con il rispetto dei valori di riferimento.

A regime viceversa l'equiparazione fra le predette situazioni non appare in alcun modo sostenibile sia perché sono concettualmente ed oggettivamente diverse, avendo lo Stato membro ancora margini per correggere gli andamenti finanziari tendenziali, sia perché, come detto, i par. 9 e 11 non sembrano in alcun modo applicabili alla mera previsione di disavanzo nel breve periodo.

Ed è da notare che questa impostazione sembra attualmente avvalorata dallo stesso Patto di stabilità e crescita dato che questo prevede per gli Stati membri a rischio, per i quali cioè si manifesta l'esigenza di prevenire il formarsi di un probabile disavanzo eccessivo, l'adozione di una raccomandazione cosiddetta *early warning*, ai

senzi dell'art. 103 par. 4 (art. 6 par. 2 reg. n. 1466/97)<sup>(18)</sup>, confermando così che, al di fuori del caso della decisione di ingresso nell'UEM, la deliberazione di cui all'art. 104 par. 6 si deve ritenere operativa soltanto per gli Stati membri che presentino un disavanzo eccessivo previsto od effettivo.

Dopo la decisione di esistenza di un disavanzo eccessivo l'art. 104 par. 7 dispone che il Consiglio possa (e debba) rivolgere allo Stato inadempiente "raccomandazioni" aventi lo scopo "di far cessare tale situazione in un determinato periodo".

Le dette raccomandazioni non sono rese pubbliche salvo che, "nel periodo prestabilito", non sia stato dato ad esse "seguito effettivo" (art. 104 par. 8).

Qu allora lo Stato membro persista nel disattendere le raccomandazioni del Consiglio questo può far luogo ad una intimazione obbligatoria l'inadempiente, entro un termine stabilito, anche attraverso la presentazione di relazioni secondo un calendario preciso, a prendere "le misure volte alla riduzione del disavanzo" che lo stesso "Consiglio ritiene necessarie per correggere la situazione" (art. 104 par. 9)<sup>(19)</sup>.

Nell'evenienza della mancata ottemperanza all'intimazione il Consiglio può decidere di applicare od intensificare una serie di misure sanzionatorie che vanno dalla richiesta di informazioni supplementari, alla costituzione di un deposito infruttifero che, nei casi più gravi, può essere convertito in ammenda (art. 104 par. 11, art. 13 reg. n. 1467/97)<sup>(20)</sup>.

<sup>(18)</sup> Sul rapporto fra il contenuto dell'obbligo di cui all'art. 104 del Trattato C.E. ed il Patto di stabilità e crescita si veda *funditus infra* cap. II e cap. III, par. III.3.

<sup>(19)</sup> In proposito si veda la recente vicenda legata al persistere del disavanzo eccessivo di Francia e Germania conclusasi, al momento, con la decisione del Consiglio « Ecofin » del 25/11/2003 di non procedere all'intimazione di cui al par. 9 dell'art. 104 del Trattato e di sospendere nei confronti dei detti paesi la procedura per disavanzo eccessivo. La previsione di maggioranze qualificate nell'adottare queste decisioni (art. 104 par. 6 e 13), a cui consegue la possibilità del mancato raggiungimento delle stesse, come nel caso di specie, sembra deporre per la discrezionalità del Consiglio nel deliberare i diversi *steps* della procedura per i disavanzi eccessivi ai sensi dei par. 6, 7, 8, 9, 11 e 12 dell'art. 104 del Trattato. Sul punto tuttavia sembra doverosi attendere una pronuncia della Corte di Giustizia, avendo ad essa fatto ricorso la Commissione, impugnando la decisione dell'« Ecofin ».

<sup>(20)</sup> Sul problema dell'automaticità o meno delle sanzioni ed in particolare della "costituzione di un deposito infruttifero" che il Consiglio è tenuto ad esigere, ma solo "in

All'opposto nell'ipotesi di correzione del disavanzo eccessivo il Consiglio abroga, a seconda dei casi, alcune o tutte le sue decisioni adottate ai sensi dei par. da 6 a 9 e 11 e, se le precedenti raccomandazioni erano state rese pubbliche, ugualmente pubblica deve essere la stessa deliberazione che "non esista più un disavanzo eccessivo" (art. 104 par. 12).

#### I.4 - *L'operatività del Patto di stabilità e crescita*

Come rilevato esaminando la genesi del Patto questo non è direttamente previsto dal Trattato, ma è strettamente collegato agli art. 99 (ex art. 103) e 104 (ex art. 104C) del Trattato medesimo di cui non implica alcuna formale modifica, situandosi interamente al loro interno e mirando a rendere effettivo l'obbligo di cui all'art. 104 del Trattato di evitare disavanzi pubblici eccessivi, garantendo stabilmente la disciplina di bilancio nell'area euro. Cercando di riassumere l'obiettivo del Patto, questo può essere individuato — una volta avviata la terza fase dell'U.E.M. — nell'esigenza di "garantire che le politiche di bilancio nazionali sostengano politiche monetarie orientate alla stabilità" e consentano "una crescita vigorosa che promuova la creazione di posti di lavoro" (punto I della Risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam del 17/06/1997), attraverso il raggiungimento a medio termine "di un saldo del bilancio vicino al pareggio o positivo" tale da permettere "agli Stati membri di affrontare le normali fluttuazioni cicliche mantenendo il disavanzo pubblico entro il valore di riferimento del 3% del prodotto interno lordo" (P.I.L.) (le espressioni riportate sono tratte dal punto 4 della premessa del Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio dell'Unione europea).

Si è visto come l'art. 104 del Trattato indichi due criteri alla cui stregua valutare se un disavanzo pubblico è eccessivo o meno: un certo valore di riferimento per il rapporto disavanzo previsto o effettivo della pubblica amministrazione-P.I.L., fissato al 3%; un certo

valore di riferimento per il rapporto debito pubblico-P.I.L., fissato al 60%. Il superamento di questi valori di riferimento, a meno che non ricorrano certe condizioni (sul punto *supra*), configura un disavanzo pubblico eccessivo che determina l'apertura della correlativa procedura di rientro ed anche, in caso di persistente inadempienza, sanzionatoria.

Il Patto di stabilità e crescita (che non è inopportuno ben evidenziare attualmente si riferisce all'operatività soltanto del primo dei richiamati criteri) opera quindi come strumento che, imponendo, medio termine, un comportamento virtuoso, rappresentato dal raggiungimento di una situazione di bilancio della pubblica amministrazione vicina al pareggio (o positiva), è funzionalizzato a consentire che, nei periodi di crisi non particolarmente acuta<sup>(21)</sup> (fluttuazioni cicliche negative), la necessità di dare spazio ai cosiddetti stabilizzatori automatici non determini un'evoluzione del rapporto disavanzo-P.I.L. che superi il livello stabilito dal Trattato, con riflessi negativi per la stabilità macroeconomica e monetaria.

In altre parole col Patto di stabilità si è inteso realizzare una sorta di polmone che consenta agli Stati di rispettare l'obbligo sui disavanzi eccessivi anche in momenti di crisi congiunturale. All'opposto infatti (in presenza cioè di saldi di bilancio prossimi al 3%), ad esempio nell'ipotesi di stagnazione o di lieve recessione, ci si troverebbe di fronte o all'impossibilità di attuare manovre anticongiunturali per mantenere il rapporto disavanzo-P.I.L. sotto il 3% ovvero a dover dare corso ad azioni di rilancio dell'economia al prezzo però di produrre disavanzi eccessivi. Un punto essenziale, esaminando il Patto di stabilità, è quello di precisare se il raggiungimento dell'obiettivo di una situazione di bilancio della p.a. vicina al pareggio o positiva costituisca o meno un vero e proprio obbligo giuridico. Il punto sarà approfondito più avanti qui è necessario soltanto segnalare che nel Patto di stabilità l'obiettivo di un bilancio della p.a. tendenzialmente in pareggio o positivo si atteggia come il punto di arrivo (non

linea di principio", potendo quindi anche decidere diversamente si veda l'art. 11 reg. C.E. n. 1467/97.

<sup>(21)</sup> Nel caso di recessione grave con un declino annuo del P.I.L. in termini reali pari almeno al 2% (art. 2 par. 2 reg. n. 1467/97), ai sensi dell'art. 104 par. 2 lettera a) secondo trattino, si versa invece in una delle ipotesi di esclusione dell'esistenza di un disavanzo eccessivo previste dal Trattato, così come precisata dal reg. C.E. n. 1467/97.

temporaneamente predeterminato dagli atti in cui consiste il Patto per i quali si veda *infra* il par. successivo) di un percorso di avvicinamento, fissato attraverso la presentazione del programma di stabilità, che è allocato all'interno di una complessa procedura, definita di allarme preventivo, attivata nell'ambito dei poteri di sorveglianza del Consiglio ed atta a consentire al Consiglio stesso "di avvertire tempestivamente uno Stato membro della necessità di adottare le necessarie misure di bilancio correttive per evitare che il disavanzo pubblico diventi eccessivo" (punto 5 della premessa del Regolamento n. 1466/97). Procedura nell'ambito della quale il mancato raggiungimento della situazione di pareggio del bilancio della p.a. non dà luogo, né ad alcuna specifica forma di responsabilità (ulteriore rispetto a quella a cui gli Stati membri si espongono in caso di mancato rispetto dell'art. 104 del Trattato), né determina alcuna sanzione, ma soltanto l'adozione di una prima ovvero di una seconda raccomandazione (che può essere resa pubblica) <sup>(22)</sup>, rivolta dal Consiglio allo Stato membro ai sensi del par. 4 dell'art. 99 del Trattato, diretta a far adottare i necessari interventi correttivi del bilancio (art. 6 par. 2 e 3 reg. n. 1466/97). Misura questa che, coerentemente con la natura prodromica propria della suddetta procedura, si configura come un avvertimento o se si vuole come un formale richiamo, a fronte del rischio di un possibile disavanzo eccessivo, in assenza di adeguati provvedimenti correttivi. Questo spiega perché il Patto di stabilità si attegga essenzialmente come uno strumento di garanzia diretto a rafforzare il rispetto delle regole di cui all'art. 104 del Trattato, mentre è dubbio (come si vedrà *infra*) che possa considerarsi derogatorio di

<sup>(22)</sup> In dottrina si è peraltro sostenuto che, se è vero che la raccomandazione non è misura conformativa, nondimeno la pubblicità che può essere data ad essa avrebbe natura "in senso lato sanzionatoria" perché permetterebbe che chi adotta politiche di *deficit spending* in contrasto con gli obiettivi comunitari "ne renda conto alla costituzione politica ed... al mercato". Così DELLA CANAVEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1996, 68. Avverso questa impostazione è sufficiente osservare che è smentita dai fatti, così come si può ricavare dall'adozione - avvenuta di recente - delle richiamate raccomandazioni sul rischio di disavanzi eccessivi (ormai comunemente dette *early warning*) nei confronti di Portogallo, Germania e Francia, le quali non hanno avuto se non modesti riflessi sui mercati e peraltro non hanno concorso a determinare rapidi cambiamenti di rotta nelle politiche di bilancio, ad esse avendo fatto seguito lo sfondamento dei tetti di disavanzo con conseguente apertura della procedura per i disavanzi eccessivi.

questa stessa disposizione. Per quanto non sia di immediata percezione, l'obiettivo a medio termine di un saldo di bilancio della p.a. vicino al pareggio o positivo, se a livello dei singoli Paesi opera come catalizzatore per la realizzazione di politiche di riduzione del disavanzo, a garanzia del rispetto del tetto del 3% del rapporto disavanzo-P.I.L., dal punto di vista del diritto comunitario è configurato e funziona da parametro (gli scostamenti da esso delle posizioni di bilancio, ove siano sensibili, rappresentano un sintomo che impone di verificare la possibilità di un futuro disavanzo eccessivo) operante all'interno di una procedura di sorveglianza che ha essenzialmente carattere anticipativo e dissuasivo, allo scopo di prevenire tempestivamente l'insorgere di disavanzi pubblici eccessivi.

#### 1.5. - I contenuti del Patto di stabilità e crescita

Ad esaminare nel dettaglio il Patto di stabilità e crescita si deve innanzitutto osservare che esso, come accennato, da un punto di vista strettamente giuridico, consiste, ai sensi della « Risoluzione di Amsterdam », nella risoluzione stessa e nei due regolamenti (CE) 7 luglio 1997, n. 1466 e n. 1467. Questi sono adottati rispettivamente ai sensi dell'art. 99 par. 5 e dell'art. 104 par. 14 che consentono al Consiglio l'uno di "adottare le modalità della procedura di sorveglianza multilaterale di cui ai par. 3 e 4", l'altro di stabilire "le opportune disposizioni che sostituiscono" il Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi allegato al trattato C.E. <sup>(23)</sup>. Pur con alcuni legittimi dubbi sull'esercizio da parte del Consiglio della competenza normativa di cui all'art. 104 par. 14, visto che il reg. 1467/97 non è sostitutivo del Protocollo, si tratta di atti formalmente e sostanzialmente deliberati ai sensi di una potestà normativa integrativa ed attuativa degli artt. 99 e 104 di cui concorrono quindi a precisare le modalità operative <sup>(24)</sup> (da

<sup>(23)</sup> Non evidenza il diverso fondamento normativo dei regolamenti C.E. n. 1466/97 e n. 1467/97 DELLA CANAVEA, *Il patto di stabilità*, cit., 565.

<sup>(24)</sup> In senso contrario, ritenendo che il Patto di stabilità sia idoneo a modificare il trattato C.E., PEREZ, *Il Patto di stabilità e crescita: verso un Patto di flessibilità?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2002, n. 9, 999.

notare che lo stesso Protocollo sui disavanzi eccessivi si configura come meramente attuativo dell'art. 104, sì che anche la sua integrazione (o eventuale sostituzione) opera al medesimo livello). Il che — detto per inciso — tende ad avvalorare l'opinione che gli elementi di novità introdotti dal Patto devono essere interpretati conformemente alle disposizioni del trattato C.E. e non nel senso di deroga o modifica delle stesse. Come *supra* accennato il regolamento 1466/97 è finalizzato a rafforzare la sorveglianza tanto delle posizioni di bilancio quanto del coordinamento delle politiche economiche, integrando la procedura di sorveglianza multilaterale di cui all'art. 99 (*ex art.* 103) par. 3 e 4 con la richiamata procedura di allarme preventivo; il secondo testo ad accelerare ed a precisare le modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi. Più specificamente il regolamento n. 1466/97 prevede la presentazione (annualmente dopo il 1999) alla Commissione e al Consiglio di un programma cosiddetto di stabilità o convergenza (a seconda che lo Stato membro abbia adottato o meno la moneta unica). Questo programma deve precisare: — l'obiettivo a medio termine di un saldo di bilancio "prossimo al pareggio o in attivo e il percorso di avvicinamento a tale obiettivo, nonché l'andamento previsto del rapporto debito/P.I.L." (art. 3 par. 2 lett. a; art. 7 par. 2 lett. a); — le principali ipotesi sul previsto andamento dell'economia e sulle altre principali variabili economiche nonché l'analisi delle ripercussioni di eventuali modifiche delle predette principali ipotesi economiche sulla posizione di bilancio e sul debito (art. 3 par. 2 lett. b; art. 7 par. 2 lett. b e d); — "la descrizione dei provvedimenti di bilancio e delle altre misure di politica economica adottati o proposti per conseguire gli obiettivi del programma" unitamente ad "una stima dei loro effetti quantitativi sui conti pubblici" (art. 3 par. 2 lett. c; art. 7 par. 2 lett. c).

È quindi stabilito che detto programma, sulla base della valutazione della Commissione e del Comitato economico e finanziario (già Comitato monetario di cui all'art. 114 versione consolidata, *ex art.* 109C, del trattato C.E.), sia esaminato dal Consiglio che deve esprimere sullo stesso un parere, potendo anche invitare lo Stato membro "ad adeguare il suo programma" nel caso sia necessario un rafforzamento dei contenuti e degli obiettivi indicati (art. 5 par. 2 art. 9 par. 2).

Il regolamento prevede inoltre la verifica, da parte del Consiglio, dell'applicazione del programma, allo scopo, in particolare, "di individuare scostamenti sensibili, in atto o prevedibili, della posizione di bilancio rispetto all'obiettivo a medio termine o al percorso di avvicinamento a tale obiettivo" (art. 6 par. 1; art. 10 par. 1).

Nell'ambito di questa attività di sorveglianza, nell'ipotesi in cui venga rilevato un tale scostamento, al Consiglio, "allo scopo di prevenire tempestivamente un disavanzo eccessivo", è attribuito il potere/dovere di rivolgere "allo Stato membro interessato una raccomandazione ... perché adotti le necessarie misure di aggiustamento del bilancio".

Ove tale scostamento persista o si aggravi è inoltre prevista la possibilità che il Consiglio decida una ulteriore raccomandazione perché lo Stato membro "adotti prontamente misure correttive", potendola anche rendere pubblica (art. 6 par. 2 e 3; art. 11 par. 2 e 3).

Ai sensi dell'art. 10 del medesimo regolamento è ancora stabilito che i risultati della sorveglianza multilaterale siano comunque comunicati al Parlamento europeo.

Quanto al regolamento n. 1467/97 la prima delle quattro sezioni in cui è suddiviso mira a precisare — come già si è detto — quando il superamento del valore di riferimento disavanzo — P.I.L. debba considerarsi "solo eccezionale e temporaneo", ai sensi dell'art. 104 par. 2 lett. a) secondo trattino, stabilendosi che l'eccezionalità sia da ricondurre o ad "un evento inconsueto non soggetto al controllo dello Stato membro interessato ed abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione oppure" ad "una grave recessione economica" (art. 2 par. 1).

Con riferimento a questa seconda ipotesi viene tuttavia ulteriormente previsto che ricorra l'elemento dell'eccezionalità "solo qualora sussista un declino annuo del P.I.L. in termini reali pari almeno al 2%" (art. 2 par. 2)<sup>(25)</sup>. Mentre la temporaneità viene ricollegata alle

<sup>(25)</sup> Da notare comunque che ogniqualvolta il Consiglio debba decidere dell'esistenza di un disavanzo eccessivo dovrà comunque tener conto — ai sensi dell'art. 2 par. 3 dello stesso reg. n. 1467/97 — "delle osservazioni fornite dallo Stato membro per dimostrare che il declino annuo del P.I.L., pur inferiore al 2% in termini reali, è tuttavia eccezionale alla luce di elementi ulteriori, in particolare avendo riguardo alle modalità improvvise ed inattese con

“proiezioni di bilancio elaborate dalla Commissione”, stabilendosi che sia da ritenere esistente ove queste indichino “che il disavanzo diminuirà al di sotto del valore di riferimento dopo che siano cessati l'evento inconsueto o la grave recessione economica” (art. 2 par. 1).

Nella seconda sezione viene prevista un'accelerazione della procedura per i disavanzi eccessivi.

In particolare vengono stabilite le scansioni temporali entro cui adottare le decisioni ed i provvedimenti di cui all'art. 104 del Trattato. In questo senso viene disposto che il Comitato economico e finanziario sia tenuto a formulare il parere di cui al par. 4 art. 104 entro due settimane dal ricevimento della relazione adottata dalla Commissione ai sensi del par. 3 dell'art. 104.

Il Consiglio, a sua volta, ove la Commissione, tenuto conto del precitato parere, abbia ritenuto esistente un disavanzo eccessivo, deve decidere in merito a ciò “entro tre mesi dalle date stabilite per la comunicazione dei dati dall'art. 4 paragrafi 2 e 3 del reg. (CE) n. 3605/93” (art. 3 par. 3 reg. n. 1467/97).

Contemporaneamente a tale decisione, ove positiva, lo stesso Consiglio deve formulare “allo Stato membro interessato le raccomandazioni” di cui all'art. 104 par. 7, prevedendo altresì “un termine per la correzione del disavanzo eccessivo che dovrebbe essere completata nell'anno successivo ... salvo sussistano circostanze particolari” (art. 3 par. 3 e 4). A tali raccomandazioni lo Stato membro deve dare “seguito effettivo” entro un termine massimo di quattro mesi fissato dal Consiglio (art. 3 par. 4).

Il Consiglio, non appena trascorso tale termine, ove dai “provvedimenti annunciati pubblicamente dal governo dello Stato membro interessato” si ricavi che le raccomandazioni date “non abbiano avuto seguito effettivo”, può rendere le stesse pubbliche ai sensi dell'art. 104 par. 8 (art. 4 par. 1 e 2).

Entro un mese dalla decisione di constatata non attuazione delle proprie raccomandazioni il Consiglio delibera l'intimazione, di cui al

cui la recessione si è manifestata o della diminuzione cumulata della produzione rispetto alle tendenze passate”.

par. 9 dell'art. 104, diretta allo Stato membro interessato, di “adottare misure volte alla riduzione del disavanzo di bilancio” (art. 5).

È stabilito in due mesi da tale intimazione e comunque in due mesi dalle date fissate dal regolamento C.E. n. 3605/93 per la comunicazione dei dati il termine entro cui, in caso di persistente inottemperanza, il Consiglio può irrogare le sanzioni in conformità all'art. 104 par. 11 (artt. 6 e 7). Ancora di due mesi dalle date della nuova comunicazione dei dati ai sensi del reg. n. 3605/93 è il termine entro cui il Consiglio può o intensificare le sanzioni irrogate ovvero, ove ne ricorrano le condizioni, abrogarle (art. 8). Quanto alla restante parte del reg. n. 1467/97, la terza sezione contiene una serie di disposizioni che ineriscono da un lato alla possibilità di sospensione della procedura per i disavanzi eccessivi nel caso in cui lo Stato membro interessato dia seguito alle raccomandazioni di cui ai par. 7 e 9 dell'art. 104, dall'altro al controllo dell'attuazione delle misure adottate in ottemperanza alle predette raccomandazioni. Mentre la quarta sezione concerne l'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 104 par. 11, in particolare della richiesta di costituzione del deposito infruttifero che il Consiglio può formulare allo Stato membro interessato qualora non abbia ottemperato alle raccomandazioni di cui all'intimazione prevista dall'art. 104 par. 9.

Di tale deposito viene precisato l'ammontare che “non può superare il massimale dello 0,5% del P.I.L.” (art. 12 par. 3), essendo inoltre stabilito che possa essere convertito in ammenda dopo due anni dalla decisione di richiederne la costituzione, se il disavanzo eccessivo non sia stato corretto (art. 13).

## Capitolo II

LA NATURA GIURIDICA DEL RAGGIUNGIMENTO DI UNA POSIZIONE  
DEL BILANCIO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE IN PAREGGIO O POSITIVA

Sicuramente al Patto e specialmente al reg. n. 1466/97 possono ricondursi una pluralità di obblighi, ma si tratta, come si vedrà, essenzialmente di obblighi di informazione che possono agevolmente ricomprendersi nel più generale obbligo di sottoposizione alla pro-

cedura di sorveglianza multilaterale prevista dal Trattato, essendo direttamente finalizzati alla sua attivazione. Assai problematica si presenta viceversa l'indagine sulla natura che nel Patto di stabilità riveste il conseguimento da parte degli Stati membri di una posizione del bilancio della p.a. vicina al pareggio o positiva, venendo in rilievo e dovendosi esaminare una pluralità di ipotesi: se essa si configuri come un obbligo la cui imposizione sia direttamente riconducibile al Trattato, ovvero se si tratti di un obbligo ulteriore stabilito da fonti comunitarie derivate al cui adempimento gli Stati sarebbero tenuti seguendo un *iter* di avvicinamento prestabilito da attuare puntualmente ed il cui inadempimento li esporrebbe a responsabilità nell'ambito comunitario, od ancora se costituisca uno scopo del Trattato la cui compromissione esporrebbe alcuno degli Stati membri alla violazione dell'obbligo di leale cooperazione comunitaria, o al contrario se esso non rappresenti piuttosto un obiettivo che, per quanto produttivo di effetti rilevanti sul piano giuridico, opera essenzialmente come parametro, essendo funzionale, attraverso il rafforzamento dell'attività di sorveglianza sull'andamento dei conti pubblici e sul coordinamento delle politiche economiche degli Stati appartenenti all'U.E., a garantire l'adempimento dell'obbligo di cui all'art. 104 del Trattato, nella prospettiva del conseguimento della stabilità monetaria, di una maggiore convergenza economica e di una finanza pubblica sana e sostenibile, da considerarsi premessa necessaria per promuovere la crescita economica ed un più elevato livello di occupazione, ed il cui mancato raggiungimento – rimanendo il disavanzo sotto il tetto del 3% – non comporterebbe per ciò stesso inadempimento, né alcuna specifica ed autonoma forma di responsabilità, rientrando in realtà nel limite di manovrabilità del disavanzo stabilito dal Trattato.

Sicuramente da escludere è la ricostruibilità del conseguimento del tendenziale pareggio o di un *surplus* del bilancio della p.a. come un obbligo di diretta derivazione dal Trattato.

In questo atto non solo non vi sono disposizioni che esplicitamente lo richiamano, ma neppure appare desumibile indirettamente o per implicito dall'art. 104 del Trattato medesimo. Questa norma infatti pone una regola in negativo e non in positivo, prevedendo un tetto all'oscillazione del rapporto disavanzo/P.I.L. (fissato al 3%) il

cui superamento produce un disavanzo eccessivo, ma nei limiti del quale qualunque valore presentato dal saldo del bilancio pubblico, anche sensibilmente diverso da quello di un saldo prossimo al pareggio o positivo, deve ritenersi legittimo e conforme all'obbligo assunto (ovviamente purché inferiore al limite indicato). Per questa stessa ragione appare altresì da escludere che il Patto di stabilità possa configurarsi come atto diretto a selezionare il conseguimento di una posizione del bilancio della p.a. prossima al pareggio o positiva come l'effettiva interpretazione da attribuire all'art. 104 del Trattato. Interpretazione che sarebbe quella su cui gli Stati concorderebbero, dandogli una efficacia vincolante. Anche perché avverso questa ricostruzione del modo di dispiegarsi degli effetti del Patto di stabilità militano alcune considerazioni. In primo luogo se fosse vero quest'effetto di vincolo interpretativo si dovrebbe conseguentemente ammettere che il medesimo vincolo sarebbe operante anche con riguardo all'art. 121 (ex art. 109f) che, fissando i criteri di convergenza per l'ingresso nell'euro, fa coincidere la sostenibilità della finanza pubblica con una situazione di bilancio non caratterizzata da un disavanzo eccessivo. Senonché ciò è in contrasto con i contenuti del Patto stesso in cui viene espressamente affermato che quanto in esso stabilito non comporta alcuna modifica dei criteri di convergenza. In secondo luogo si deve osservare che, anche a riconoscere al Patto di stabilità un'efficacia di interpretazione vincolante, questa comunque non potrebbe andare oltre i limiti propri di un'operazione di tipo interpretativo, dovendo escludersi che l'atto interpretante possa spingersi sino a trasformare la disposizione interpretata in una norma del tutto nuova e diversa nei suoi contenuti. Limiti che del resto sono propri, almeno a seguire un significativo indirizzo ermeneutico, della stessa interpretazione autentica<sup>(26)</sup> e che viceversa

<sup>(26)</sup> Per quest'orientamento interpretativo si vedano in dottrina, fra gli altri, MANETTI, *Retrouvabilité et interprétation authentica: un bruno risveglio per il legislatore*, in *Giur. cost.*, 1990, I, 963; SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, Genova, 1992, 59; BIANCO G., *Osservazione alla sentenza n. 6 del 1994*, in *Giur. cost.*, 1994, fasc. 1, 73 ss. e nella giurisprudenza costituzionale numerose sentenze tra cui, ad esempio, le sent. n. 187/1981; n. 123/1987; n. 187/1987; n. 367/1988; n. 155/1990. Va tuttavia osservato che in materia di leggi di interpretazione autentica la giurisprudenza della Corte costituzionale non è univoca, sembrando anzi prevalere una linea di pensiero il cui presupposto teorico sarebbe rappresentato

risulterebbero ampiamente superati nel momento in cui si dovesse ritenere che il divieto di disavanzi eccessivi sia da interpretare come obbligo di una posizione del bilancio pubblico in pareggio o positiva, trattandosi di norme concettualmente e contenutisticamente diverse<sup>(27)</sup>. La qual cosa peraltro non vuol dire che il Patto non condizioni

dalla sostanziale "indistinguibilità" fra leggi interpretative e leggi innovative con efficacia retroattiva", sicché la categoria delle leggi di interpretazione autentica avrebbe carattere soltanto descrittivo, ma non anche dogmatico (in questo senso, ad es., le sent. n. 36/1988; n. 390/1990; n. 455/1992; n. 397/1994 e soprattutto le sent. n. 229/1999; n. 374/2000; n. 136/2001). È, però, da sottolineare, come pure evidenziato in dottrina (ad es., PASSAGLIA, *Dalla «diversità nell'indistinzione» all'annunciazione di texts di giudizio propri delle leggi di interpretazione autentica: la Corte vira il Rubicone?*, in *Giur cost.*, 2002, fasc. 1, 219 ss. da cui sono tratte le espressioni riportate pp. 222, 226), come questa assimilazione delle leggi di interpretazione autentica al "genus «leggi ad efficacia retroattiva»" operata dalla Corte costituzionale non sembri valere ad escludere del tutto la peculiarità delle prime, in particolare per quel che concerne "i presupposti legittimanti dell'adozione di una legge interpretativa", richiedendo la stessa Corte che il legislatore debba stabilire una "scelta che rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, con ciò vincolando un significato ascrivibile alla norma antefiore" (così sent. n. 525/2000), sostanziosamente lo "scrittino di costituzionalità" su di una legge interpretata "nella valutazione riguarda alla sua compatibilità con il tenore della norma interpretata, alla ragionevolezza della opzione eminentemente imposta..." (così sent. n. 29/2002). Ad ogni modo anche ad ammettere che non sia dogmaticamente rilevante la categoria «leggi di interpretazione autentica» e che queste leggi siano mere leggi ad efficacia retroattiva, potendo il legislatore ad esse conferire piena capacità innovativa con efficacia retroattiva, si deve nondimeno sottolineare che la possibilità di innovare una disposizione con efficacia retroattiva è un fenomeno che presuppone che la fonte pseudointerpretativa, in realtà innovativa, sia di pari grado della fonte fittiziamente interpretata, ciò che non si riscontra relativamente ai regolamenti comunitari n. 1466 e n. 1467 del 1997 che sono fonti subordinate all'art. 104 del Trattato e che a *fontori* devono dare di questo articolo una interpretazione che possa essere ragionevolmente in esso ricompresa.

<sup>(27)</sup> In senso contrario DELLA CANNARA, *Il Patto di stabilità*, cit., 574 che ritiene che il Patto non importi modificazioni del Trattato, "bensì una restrizione" delle "moleplici interpretazioni di queste disposizioni", accogliendosi, l'interpretazione più "restrittiva nei confronti dei gradi di libertà dei quali i poteri pubblici nazionali ed europei dispongono". Anche perché per questa dottrina il Trattato con riguardo all'art. 104 fornisce soltanto una base comune che non precluderebbe agli Stati di dotarsi di *standards* più stringenti come il raggiungimento di una posizione di bilancio vicina al pareggio o positiva. Questa posizione non si può condividere: concettualmente il divieto di disavanzi eccessivi è qualcosa di assolutamente diverso dal conseguimento in positivo di una posizione di bilancio vicina al pareggio o in *surplus*. Non solo, ma pone una regola completamente differente: la manovrabilità del disavanzo purché sotto la soglia prevista. Per questo motivo non può nemmeno aderirsi all'idea che il conseguimento della richiamata posizione altro non sia che uno *standard* più stringente o se si vuole un'interpretazione restrittiva tra quelle attribuibili al divieto di disavanzi eccessivi. In realtà un conto è impegnarsi per comportamenti virtuosi che consentano, nei momenti di recessione, di rispettare l'obbligo sui disavanzi eccessivi, emergendo, in un siffatto contesto di travisata strumentalità del Patto agli scopi del Trattato, un giudizio di piena conformità degli obiettivi da questo prefissati con l'art. 104, altro e

l'interpretazione della disposizione dell'art. 104, ciò derivando dal suo essere accordo finalizzato all'attuazione della stessa, ma questo fa nella più limitata prospettiva di imporre agli interpreti di ritenere che il valore di riferimento del rapporto disavanzo P.I.L., stabilito in detta norma (e fissato al 3%), non possa essere inteso come la posizione di bilancio su cui gli Stati membri possono attestarsi, ma come il tetto massimo che non possono superare nelle loro politiche di *deficit spending*<sup>(28)</sup>, dando effettività all'obbligo di evitare andamenti finanziari tendenziali tali da rendere probabile il prodursi di un disavanzo eccessivo (che rientra, come si è accennato nel par. I.3, nel contenuto dell'obbligo di cui all'art. 104). Da un diverso punto di vista inoltre l'ipotesi che l'obbligatorietà del conseguimento di una posizione di bilancio prossima al pareggio o positiva sia espressiva di una comune interpretazione dell'art. 104 con la quale gli Stati in sostanza avrebbero accettato di rinunciare alla residua, seppur limitata, manovrabilità del disavanzo di bilancio appare in contrasto con lo scenario storico-politico in cui si è originato il Patto, considerando che se così fosse gli Stati per incidere sulla politica economica nel momento stesso in cui si trovavano a perdere la leva della politica monetaria, in conseguenza dell'istituzione del S.E.B.C. (Sistema europeo banche centrali) e della B.C.E. (Banca centrale europea) e dell'introduzione della moneta unica, si sarebbero privati pure del più significativo strumento rimasto a loro disposizione; ossia la politica finanziaria. Dotata di maggiore sostenibilità sembrerebbe viceversa essere l'ipotesi che il raggiungimento di una posizione di bilancio vicina al pareggio o positiva si configuri come un obbligo stabilito da fonti comunitarie derivate, nella specie appunto dal reg. n. 1466/97.

In proposito si potrebbe infatti ritenere che la previsione dell'obbligatoria presentazione del programma di stabilità (o di convergenza per i Paesi non aderenti all'euro), contenuta in detto regola-

obbligarsi a conseguire una posizione di bilancio vicina al pareggio o positiva attraverso un vincolo giuridico che viene portato ad avere un carattere del tutto autonomo assorbente e derogatorio rispetto a quello di evitare disavanzi eccessivi.

<sup>(28)</sup> In senso conforme M.P. CHITTI, *La finanza pubblica e i vincoli comunitari*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1997, 1189.

mento, implicitamente imponga l'obbligo dell'attuazione di tale programma e conseguentemente l'obbligo del conseguimento di una posizione di bilancio vicina al pareggio o positivo.

Per quanto suggestiva rispetto a questa tesi si può tuttavia osservare in primo luogo che contrasta con il principio del primato dei Trattati comunitari sulle fonti da questi istituite, per cui queste seconde non possono apportare modifiche ai primi<sup>(29)</sup>. Coerentemente con questo principio sarebbe quindi da escludere che i regolamenti n. 1466/97 e 1467/97 possano validamente istituire un obbligo oggettivamente modificativo dell'obbligo di evitare disavanzi eccessivi e comunque una tale modifica contrasterebbe con l'ordinamento comunitario. Oltre tutto dovendosi segnalare sul piano formale che la modifica dell'obbligo sui disavanzi eccessivi provverrebbe da un atto normativo, ossia il regolamento n. 1466/97, adottato ai sensi dell'art. 99 par. 5 (e non ai sensi dell'art. 104 par. 14), ossia nell'esercizio di una potestà normativa attribuita non per integrare od attuare l'art. 104, ma per dettare le modalità della procedura di sorveglianza multilaterale. Detto altrimenti deriverebbe dall'esercizio di una potestà normativa riferibile alla disciplina di un ambito materiale diverso da quello concernente il divieto di disavanzi eccessivi. Secondariamente si deve sottolineare che l'esame *funditus* del reg. n. 1466/97 non consente di affermare, neppure in via mediata, l'esistenza di un obbligo al pareggio od al *surplus* del bilancio della p.a..

Come accennato se un obbligo può ritenersi imposto da tale regolamento questo va correttamente configurato come un obbligo di informazione. In tal senso vanno univocamente le disposizioni di cui ai par. 1 e 2 dell'art. 3 del regolamento: sono le "informazioni necessarie ai fini dell'esercizio della sorveglianza multilaterale di cui all'art. 99 del Trattato" che vanno presentare "nella forma di un programma di stabilità" (art. 3 par. 1). Il programma di stabilità si inquadra pertanto in un obbligo di informazione già previsto dal Trattato. Ed "informazioni" sono pure, ai sensi dell'art. 3 par. 2, "l'obiettivo a medio termine di una situazione di bilancio della pubblica amministrazione, con un saldo prossimo al pareggio o in attivo e

il percorso di avvicinamento a tale obiettivo", come anche "la descrizione dei provvedimenti di bilancio e delle altre misure di politica economica adottati o proposti per conseguire gli obiettivi del programma" "nonché l'andamento previsto del rapporto debito pubblico/P.I.L."

D'altronde il potere attribuito al Consiglio di verificare "l'applicazione dei programmi di stabilità" (art. 6 par. 1) non è in alcun modo accostabile ad un potere di accertamento circa l'esatta attuazione dei provvedimenti descritti in tali programmi e conseguentemente degli obiettivi in essi indicati, ma assai diversamente ad un potere di vigilanza diretto ad individuare il prodursi in concreto di "scostamenti sensibili, in atto o prevedibili, della posizione di bilancio rispetto all'obiettivo a medio termine o al percorso di avvicinamento a tale obiettivo", "affinché lo Stato membro prevenga tempestivamente il determinarsi di un disavanzo eccessivo".

In proposito giova, ad esempio, sottolineare che l'esistenza di scostamenti sensibili che il Consiglio è tenuto a verificare, può prescindere dal volontario mancato rispetto dell'adozione delle misure economiche e di bilancio indicate dal programma di stabilità, magari essendo tali misure risultate in concreto insufficienti per il sopravvenire di un ciclo congiunturale negativo (anche se non recessivo).

Neppure il richiamo al potere di cui all'art. 6 par. 1 del reg. n. 1466/97 sembra quindi legittimare una ricostruzione del conseguimento di una posizione di bilancio vicina al pareggio o in attivo in termini di obbligo positivamente imposto dal regolamento stesso. D'altraparte il Consiglio neppure ha il potere di « approvare » il programma di stabilità, quanto, assai più limitatamente, di formulare un parere, con il quale può invitare lo Stato membro "ad adeguare il suo programma", quando gli obiettivi ed i contenuti del medesimo programma debbano essere rafforzati (art. 5 par. 2 reg. 1466/97). Si tratta di una previsione "dolce" coerente con il carattere flessibile del Patto che sottintende che rimane nella potestà dello Stato membro di decidere in quali limiti accogliere i rilievi avanzati.

Certamente a questa ricostruzione dei contenuti del reg. 1466/97 possono muoversi obiezioni<sup>(30)</sup>.

In primo luogo si può sostenere che, se il pareggio del bilancio pubblico non costituisce un obbligo, allora il Patto di stabilità e

<sup>(29)</sup> Cfr., ad esempio, Corte di giustizia, sent. 15 gennaio 1986, c. 41/84.

crescita appare uno strumento scarsamente efficiente, agevolmente aggirabile dagli Stati membri.

Secondariamente che l'interpretazione sopra proposta del reg. 1466/97 non terrebbe sufficientemente conto della Risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam del 17 giugno 1997 che, costituendo un orientamento politico rigoroso, impegna, tra l'altro, gli Stati membri "a rispettare l'obiettivo, indicato nei loro programmi di stabilità o di convergenza, di un saldo di bilancio a medio termine prossimo al pareggio o positivo e ad adottare le misure correttive del bilancio che ritengono necessarie per" conseguirlo.

In terzo luogo che la concreta applicazione che è stata fatta del Patto disattenderebbe questa interpretazione, visto che *ab origine* si è ritenuto di poter e dover fissare i termini entro cui conseguire una posizione di bilancio vicina al pareggio o positiva, così rendendo più rigida e maggiormente vincolante l'attuazione del Patto stesso.

Dovendosi altresì tener conto del fatto che nella interpretazione che ne è stata data, particolarmente dagli organi comunitari, soprattutto dalla Commissione, il raggiungimento della posizione di bilancio vicina al pareggio o positiva è stata costantemente qualificata come obbligo ed inoltre che le recenti proposte di miglioramento dell'interpretazione del Patto parrebbero confermare quest'impostazione dal momento che prevedono la necessità, una volta raggiunto l'obiettivo del pareggio, del suo tendenziale mantenimento e sono indirizzate a stabilire un *link* fra un eventuale "deterioramento temporaneo della posizione di bilancio" e l'andamento del rapporto debito/P.I.L., nel senso che, nel caso in cui il detto rapporto oltrepassi il valore di riferimento fissato al 60%, la possibilità di scostamenti da una posizione di bilancio vicina al pareggio o positiva sarebbe consentita solo se connessa a vaste riforme strutturali<sup>(31)</sup>.

<sup>(30)</sup> In senso contrario, per una ricostruzione del conseguimento di una situazione di bilancio a medio termine che preveda un saldo prossimo al pareggio o positivo come obbligo (peraltro da non confondere con l'obbligo del pareggio del bilancio), si veda, ad esempio, DILLIA CANNENA, *Il Patto di stabilità*, cit., 57/6; ed ancora PEREZ, *Il Patto di stabilità e crescita*, cit., 999-1001.

<sup>(31)</sup> Si veda in proposito la comunicazione della Commissione europea 18/02/1742 del 27/11/2002 "La Commissione raccomanda il rafforzamento del coordinamento delle politiche di bilancio".

In quarto luogo si potrebbe obiettare che questa linea interpretativa si situerebbe fuori dalla prospettiva storica del processo di integrazione europea in cui si è inserita l'adozione del Patto di stabilità il quale, mirando ad accentuare la convergenza finanziaria ed economica degli Stati membri, allo scopo di precostituire le basi di un assetto federalista dell'Unione, andrebbe interpretato nel senso di rigoroso vincolo nei confronti degli Stati membri, accentuando la presa degli organi comunitari attraverso lo spostamento verso di essi della programmazione economico-finanziaria e quindi in sostanza dell'indirizzo politico. In pratica l'orientamento che si è sopra proposto non sarebbe idoneo a cogliere la reale sostanza del processo avviato col Patto di stabilità che implicherebbe un irrigidimento dei vincoli comunitari, trasformando le politiche economiche e finanziarie degli Stati membri in un meccanismo decisionale essenzialmente recettivo. A cominciare da quest'ultima possibile osservazione critica, che è probabilmente quella con la maggior forza evocativa, rispondendo alle aspettative di quanti spingono per la costruzione di una unità non solo economica, ma anche politica, valgono a controbatterla le successive considerazioni. È fuori di dubbio che il coordinamento delle politiche economiche previsto dall'art. 99 par. 2 del Trattato e quanto stabilito dal Patto di stabilità sottopongono a condizionamenti la programmazione economico-finanziaria degli Stati membri.

Tuttavia il punto decisivo è che tale restrizione della gamma delle scelte di indirizzo politico degli Stati nazionali non è stata fondata su di un sistema di obblighi puntuali e rigidi, bensì su un meccanismo di promozione di comportamenti virtuosi basato sulla individuazione di obiettivi-parametro rappresentati dagli indirizzi di massima formulati dal Consiglio per il coordinamento delle politiche economiche ed appunto dall'obiettivo di una posizione di bilancio vicina al pareggio o positiva.

Si tratta della scelta di un meccanismo flessibile che, se da un lato tende a promuovere e garantire una convergenza duratura negli sviluppi delle politiche economiche e finanziarie dei singoli Stati membri, dall'altro non degrada la progettualità politica degli stessi a mera attuazione di decisioni assunte altrove<sup>(32)</sup>. Il che peraltro è coerente con l'attuale fase del processo di integrazione comunitaria

in cui non è prevista, né appare ancora praticabile una effettiva organica ridislocazione della programmazione economico-finanziaria a livello comunitario. D'altronde giova sul punto rammentare che costantemente in sede comunitaria è stato ribadito che "le politiche economiche e le determinazioni salariali" sono tutt'ora di competenza nazionale (in proposito si vedano, ad esempio, la "Risoluzione del Consiglio europeo sul coordinamento delle politiche economiche nella terza fase dell'UEM e sugli articoli 109 e 109 B del Trattato CE di Lussemburgo del 13 dicembre 1997" od ancora la "Relazione del Consiglio europeo sul coordinamento delle politiche economiche" approvata dal Consiglio europeo di Vienna dell'11 e 12 dicembre 1998).

Certamente la tendenza è verso una cooperazione più stretta in materia economica e finanziaria, ma allo stato attuale questa avviene nel quadro di un sistema che lascia consistenti margini di scelta politica agli Stati membri. In particolare il Patto di stabilità, per quanto abbia posto un traguardo molto impegnativo, non ha alterato la manovrabilità del disavanzo che il Trattato consente agli Stati membri e che rimane fissata al 3%<sup>(33)</sup>.

D'altronde questo peculiare carattere del Patto di stabilità deriva ed è immediata conseguenza dell'averne collocato l'operatività all'interno delle previsioni di cui agli artt. 99 e 104 del Trattato

<sup>(32)</sup> In senso contrario MUSUMECI, *La legge finanziaria*, Torino, 2000, 86 che ritiene "la riserva di legge in materia finanziaria e di bilancio" ridotta "ad attuazione di decisioni assunte al di fuori del circuito della rappresentanza politica".

<sup>(33)</sup> Certamente il Patto di stabilità e soprattutto l'art. 104 del Trattato pone dei vincoli finanziari importanti alle politiche di spesa, vincoli che possono apparire idonei a svuotare di contenuti l'indirizzo politico statale specialmente a quegli orientamenti dottrinali che hanno ritenuto la programmazione economico-finanziaria un procedimento politicamente libero di scelta di livelli di equilibrio di bilancio anche finanziabili con il costante ricorso al disavanzo. Senonché si tratta di una valutazione non condivisibile visto che nell'ordinamento italiano esisteva già e continua ad esistere un vincolo finanziario alle politiche di spesa, rappresentato dall'art. 81 comma 4 Cost., e che soltanto la costante, reiterata elusione dello stesso ha condotto ad impostazioni in cui si è smarrito il legame istituzionale (costituzionale) - diverso dalla libera volontà di Camere e Governo di non finanziare la spesa in deficit - fra vincoli finanziari e politiche di spesa. *Fandinus* sulle diverse interpretazioni dell'art. 81 comma 4 Cost. e sulle svariate forme di elusione (violazione) di questa disposizione si consenta il rinvio a CAPORALI, *Leggi in materia finanziaria ed ammissibilità del referendum*, Milano, 2004, (in corso di stampa), 247 ss.

(nascendo come accordo teso a stabilizzare l'applicazione della regola sui disavanzi eccessivi).

A fronte di una simile scelta è evidente che l'obiettivo fissato dal Patto non avrebbe potuto assumere il carattere di un vincolo giuridicamente obbligatorio perché altrimenti avrebbe esorbitato dal contesto rappresentato dai richiamati articoli e si sarebbe posto in contrasto con il principio del primato dei Trattati comunitari.

Nè sul fatto che questa sia stata la base per l'accordo circa l'adozione del Patto possono sussistere seri dubbi, apparendo pienamente confermata dal dato normativo: a) il Patto - come già accennato - "non muta in alcun modo i requisiti per la partecipazione alla terza fase dell'U.E.M. sia per i paesi che aderiranno dall'inizio sia per i paesi che aderiranno dopo" (punto II della Risoluzione del Consiglio europeo di Amsterdam del 17/06/1997). Questo significa che i paesi che non hanno aderito alla moneta unica potranno aderirvi sulla base dei parametri indicati dal Trattato, a prescindere dal rispetto dell'obiettivo posto dai programmi di convergenza adottati (che per i paesi che non hanno aderito alla moneta unica sono l'equivalente di quelli di stabilità); b) la presentazione dei programmi di stabilità (o convergenza), come pure l'esame degli stessi da parte del Consiglio, è inquadrata nell'ambito della sorveglianza multilaterale di cui all'art. 99 del Trattato; c) anche la verifica dell'applicazione dei detti programmi e l'adozione delle raccomandazioni in caso di scostamenti sensibili dagli obiettivi indicati avviene ai sensi dell'art. 99 par. 3 e 4; d) la responsabilità degli Stati membri e la procedura relativa ai disavanzi eccessivi continua ad essere ancorata a quanto previsto dall'art. 104 del Trattato. Difatti responsabilità e procedure sanzionatorie scattano soltanto in caso di superamento del valore di riferimento, così come stabilito dal richiamato articolo; e) il regolamento n. 1466/97, quanto alla presentazione dei programmi (di convergenza) con l'indicazione dell'obiettivo di una posizione di bilancio vicina al pareggio o positiva e dell'*iter* di avvicinamento ad esso, vincola anche i paesi non partecipanti alla moneta unica tra cui il Regno Unito al quale non si applica il divieto dei disavanzi eccessivi. Ora se il conseguimento di un bilancio della p.a. prossimo al pareggio o positivo fosse un obbligo si dovrebbe paradossalmente registrare che il menzionato Regno Unito, che si è riservato di non

essere tenuto al rispetto dell'art. 104 par. 1, 9 e 11, *de iure* si dovrebbe a dover osservare, in forza del reg. n. 1466/97, un obbligo assai più stringente di quello imposto dal Trattato. Tutto ciò sta a significare che con il Patto ci si è attestati su una scelta flessibile attraverso non la previsione di un obbligo, bensì assai diversamente di un obiettivo-parametro onde rafforzare la sorveglianza multilaterale e prevenire il formarsi di disavanzi eccessivi. Di qui la natura procedurale del Patto che è configurato come un meccanismo di allarme preventivo rispetto al quale appare del tutto coerente sia la mancanza di previsioni circa una eventuale responsabilità degli Stati membri per violazione dei programmi di stabilità (o convergenza) sia il carattere di "avvertimento" proprio delle raccomandazioni che possono essere rivolte agli Stati affinché adottino "le necessarie misure di aggiustamento del bilancio". Raccomandazioni a fronte della cui inottemperanza non è stabilita alcuna sanzione a meno che non si versi nell'ipotesi di disavanzo eccessivo, ricadendosi però in questo caso nell'ambito di applicazione dell'art. 104 del Trattato.

In secondo luogo rispetto alle considerazioni critiche sopra richiamate si può osservare che la pretesa "debolezza" (o inefficienza) del Patto non è argomento per sostenere la giuridica obbligatorietà degli obiettivi relativi al rapporto disavanzo/P.I.L. indicati nei programmi di stabilità (o convergenza). All'opposto la flessibilità (che non è debolezza) è un elemento intrinseco del Patto presente *ab origine* se è vero che si trova rilevata già nel "Parere del comitato monetario sul contenuto e la forma dei programmi di stabilità e di convergenza, approvato dal Consiglio il 12 ottobre 1998", avvertendosi però l'esigenza di "evitare che la posizione di bilancio a medio termine prossima al pareggio o in attivo divenga un bersaglio mobile" e suggerendosi di fissare per il raggiungimento di tale obiettivo il 2002<sup>(34)</sup>.

<sup>(34)</sup> Le recenti vicende sul differimento del termine per il raggiungimento dell'obiettivo della posizione di bilancio della P. a. vicina al pareggio o positiva di cui si sono giovati alcuni paesi dell'Unione tra cui l'Italia confermano pienamente la natura flessibile del Patto, essendo tale possibilità di differimento implicita nel Patto stesso. Su questa vicenda criticamente si veda il commento di PEREZ, *Il Patto di stabilità e crescita*, cit., 997 ss. la quale propende per la natura rigida del Patto di stabilità.

È tuttavia evidente che la volontà di rendere più credibile, in sede applicativa, il raggiungimento di una posizione di bilancio vicina al pareggio o positiva<sup>(35)</sup> non è fatto idoneo a mutarne la natura. Ed anzi deve osservarsi che questa tendenza non sembra poter andare oltre un certo limite, perché ove si intendesse attribuire il carattere di un obbligo puntuale a questo obiettivo del Patto, *de iure* sovrapponendolo all'obbligo di cui all'art. 104 del Trattato, di fatto si realizzerebbe una surrettizia revisione del Trattato stesso, in contrasto con il principio del primato dei trattati comunitari e giuridicamente discutibile anche dal punto di vista del diritto interno<sup>(36)</sup>.

Limite che deve ritenersi incontrino pure le attuali proposte di riforma dell'applicazione del Patto che, per quanto tendano a razionalizzarlo ed a renderlo per alcuni Stati (tra cui l'Italia) più stringente, non sembra possano spingersi sino a prevedere meccanismi attuativi che, in modo indiretto, facciano divenire obbligatorio il raggiungimento di una posizione del bilancio pubblico vicina al pareggio o positiva. Così è, ad esempio, per l'ipotesi di collegare il conseguimento di una situazione del bilancio in pareggio o positiva col rapporto debito/P.I.L. attraverso la previsione dell'esclusione di qualsiasi manovrabilità del disavanzo finché detto rapporto non si sia stabilizzato sotto od intorno al 60%. Con la conseguenza di consentire l'apertura della procedura per i disavanzi eccessivi nel caso in cui contestualmente si verifici una non adeguata riduzione del rapporto debito/P.I.L. e lo scostamento dalla posizione di bilancio in pareggio<sup>(37)</sup>. Per

<sup>(35)</sup> In proposito si veda quanto accennato *supra* nella nota 4.

<sup>(36)</sup> Oltretutto si consideri che solo ad intendere in questo modo il Patto appare coerente con la previsione dell'art. 104 par. 2 lett. a) secondo trattato del Trattato, così come specificata dall'art. 2 par. 2 reg. n. 1467/97 (che è parte integrante del Patto stesso), che esclude l'esistenza di un disavanzo eccessivo quando il superamento del limite del 3% del rapporto disavanzo/P.I.L. avvenga in concomitanza di una situazione di grave recessione con un declino annuo del P.I.L. pari almeno al 2%. Questo significa che è nella logica del Patto ammettere il naturale scostamento del disavanzo dalla posizione di bilancio prossima al pareggio o positiva (da mantenersi comunque al di sotto del 3%) in conseguenza dei diversi scenari economico-finanziari che possono presentarsi (modesta crescita del P.I.L., stagnazione, recessione lieve, etc.), addirittura prevedendosi che nel caso di più grave recessione (diminuzione del 2% del P.I.L.) neppure lo stesso superamento del valore di riferimento del 3% possa essere considerato come espressivo di un disavanzo eccessivo.

<sup>(37)</sup> Per questa proposta si veda ancora la comunicazione 18/02/1742 del 27/11/2002 della Commissione europea. Proposta non accolta dal Consiglio «Ecofin» nel documento

quanto poi concerne la tendenza, in sede comunitaria, a qualificare l'obiettivo di una posizione di bilancio vicina al pareggio o positiva come obbligo si deve osservare – ove si escluda l'ipotesi che tale qualificazione rappresenti un modo sintetico, sebbene improprio di definire gli scopi finanziari del Patto (cosa comunque possibile) – che in realtà ci si trova di fronte più che ad una corretta ricostruzione dei contenuti giuridici del Patto, al tentativo di forzarne l'applicazione, mutandone la sostanza in sede applicativa<sup>(38)</sup>. A questo giudizio conduce la percezione della consapevolezza del carattere essenzialmente politico e non giuridico dell'impegno a raggiungere un bilancio della p.a. in pareggio o positivo che gli organi comunitari nei loro atti mostrano comunque di avere. La qual cosa si può cogliere fra le righe delle stesse proposte per il rafforzamento della convergenza delle politiche di bilancio avanzate in sede comunitaria, in particolare dalla Commissione, richiedendosi agli Stati di ribadire, in modo solenne, "l'impegno politico di rispettare il Patto di stabilità e crescita", od ancora dalla formulata necessità di "procedure sanzionatorie più efficaci e più credibili" a supporto delle regole di bilancio o almeno di più efficienti meccanismi di informazione tali da permettere "di esercitare una maggiore pressione esterna sugli Stati membri"<sup>(39)</sup>. Tornando al problema qui in esame pure da escludere è l'ipotesi che il mancato

del 07/03/2003 e non sottoposta all'approvazione del Consiglio europeo del 20/21 marzo 2003.

<sup>(38)</sup> Con riguardo alla tendenza richiamata nel testo merita di essere segnalato lo scarso interesse che gli Stati hanno a contrarietà pubblicamente, visto che proprio la pretesa obbligatorietà dell'obiettivo del bilancio della p.a. in pareggio o positivo gli consente di giustificare, di fronte all'opinione pubblica, politiche di estremo rigore che non sarebbero altrimenti capite ove il raggiungimento del predetto obiettivo fosse presentato in termini di flessibilità ed adattabilità ai diversi scenari economici. Si veda, però, di recente, la vicenda relativa alla mancata intimazione della riduzione del disavanzo eccessivo sotto il 3% a Francia e Germania. Nell'occasione i predetti Stati, pur a fronte del fatto che avrebbero superato il tetto del 3% del rapporto disavanzo/P.L., anche per il 2004, si sono dichiarati indisponibili ad ulteriori sacrifici, sostenendo il carattere discrezionale («politico») delle decisioni del Consiglio in materia di disavanzi eccessivi. Posizione, per molti versi, avallata dall'«Ecofin», che ha «sospeso la procedura per disavanzo eccessivo» (si confronti in proposito il *Progetto di processo verbale della seduta del 25/11/2003 del Consiglio «Ecofin»*, precisamente il punto 6 delle «Conclusioni del Consiglio relative alle valutazioni delle misure adottate dalla Francia...» ed il punto 6 delle analoghe «Conclusioni del Consiglio relative alle valutazioni delle misure adottate dalla Germania...»), in disaccordo con quanto proposto dalla Commissione.

<sup>(39)</sup> Così ancora la citata comunicazione 18/02/1742 del 27/11/2002 della Commissione europea.

raggiungimento di una posizione di bilancio vicina al pareggio o positiva possa essere messo in correlazione con l'obbligo di leale cooperazione comunitaria *sub specie* dell'obbligo di astensione di cui all'art. 10 par. 2 versione consolidata (ex art. 5), con conseguente apertura della procedura di infrazione. In effetti, sul presupposto che il principio direttivo delle "finanze pubbliche sane" (art. 4 par. 3), che deve guidare gli Stati nelle azioni di cui all'art. 4 del Trattato, costituisca uno degli scopi del Trattato stesso, si potrebbe sostenere, facendo coincidere le finanze pubbliche sane con il conseguimento di una posizione di bilancio vicina al pareggio o positiva, che qualsiasi atto che rischi di compromettere il raggiungimento di tale obiettivo costituisca una misura adottata in violazione dell'art. 10 par. 2. Si tratta di una prospettiva che a ben vedere suscita non poche perplessità. In primo luogo si deve osservare che il principio delle finanze pubbliche sane o se si vuole di una finanza pubblica sostenibile si specifica nel Trattato nell'obbligo di evitare disavanzi eccessivi. Secondariamente – come più volte ripetuto – il Patto di stabilità e lo stesso obiettivo della situazione di bilancio della p.a. vicina al pareggio o positiva si inquadrano integralmente nell'operatività degli artt. 99 e 104 di cui costituiscono un accordo applicativo diretto a rafforzare il rispetto dell'obbligo sui disavanzi eccessivi. In particolare il mancato rispetto delle raccomandazioni previste dal reg. 1466/97 non dà luogo ad alcuna procedura sanzionatoria, ma costituisce momento prodromico destinato a confluire, nel caso di superamento del valore di riferimento disavanzo pubblico/P.L.L., nella procedura sanzionatoria di cui all'art. 104. In terzo luogo proprio questa peculiare procedura sanzionatoria si configura come una procedura speciale che, ai sensi dell'art. 104 par. 10, esclude che in materia di violazione dell'obbligo sui disavanzi eccessivi possa esperirsi la procedura di infrazione prevista dagli artt. 226, 227 (e 228) versione consolidata (ex artt. 169, 170 e 171). Particolarmente queste due ultime notazioni hanno rilievo per la questione qui posta.

In special modo si deve considerare che la protezione fornita dall'art. 10 par. 2 attraverso il richiamo all'obbligo di leale cooperazione comunitaria viene in rilievo solo quando non si possa fare applicazione di specifiche disposizioni del Trattato, avendo un carattere meramente residuale (sul punto *infra* il par. III.2), sicché nel caso di

specie l'obiettivo di una situazione di bilancio in pareggio o positiva non può trovare protezione nel detto articolo perché rimane assorbita nell'applicazione dello specifico obbligo di evitare disavanzi eccessivi.

A ciò dovendosi aggiungere l'inutilità del richiamo all'obbligo di leale cooperazione sotto il profilo sanzionatorio.

La violazione di quest'obbligo infatti non può che mettere capo alla procedura di infrazione di cui agli artt. 226, 227 (e 228) che però – per le ragioni accennate – non è attuabile in materia di disavanzi eccessivi.

D'altronde sembra assolutamente fuori dal quadro comunitario immaginare che – in una materia così delicata come quella della sostenibilità della finanza pubblica degli Stati e della sorveglianza degli andamenti della stessa – attraverso il Patto di stabilità si sia inteso, in modo anodino, introdurre accanto alla procedura relativa ai disavanzi eccessivi, basata sulla *leadership* decisionale del Consiglio (mentre la Commissione ha un ruolo propositivo-propulsivo)<sup>(40)</sup>, una seconda procedura fondata sulla protezione dell'obiettivo di una posizione di bilancio in pareggio o positiva per il tramite dell'obbligo di leale cooperazione innervata sulla procedura d'infrazione la cui apertura è decisione di competenza della Commissione.

### Capitolo III

#### PATTO DI STABILITÀ E COORDINAMENTO DELLE POLITICHE ECONOMICHE

##### III.1. - *Il coordinamento delle politiche economiche*

L'inserimento del Patto all'interno del meccanismo di sorveglianza multilaterale di cui all'art. 99 del Trattato consente di sotto-

<sup>(40)</sup> In contrario si veda, però, la scelta, da parte della Commissione, di presentare di fronte alla Corte di Giustizia ricorso, nei confronti dell'«Ecofin», per la mancata intimazione (ai sensi dell'art. 104 par. 9) a Francia e Germania della riduzione del disavanzo eccessivo sotto il 3%, che sembra potersi interpretare come una contestazione della *leadership* decisionale del Consiglio.

lineare un aspetto fondamentale, essendo altresì funzionale al coordinamento delle politiche economiche stabilito dalla cennata disposizione.

Il programma di stabilità funge infatti anche da strumento di riscontro idoneo a permettere al Consiglio di esaminare se le misure in esso proposte facciano “un più stretto coordinamento delle politiche economiche e se le politiche economiche dello Stato membro interessato siano coerenti con gli indirizzi di massima per le politiche economiche” (art. 5 par. 1 reg. 1466/97).

Si è lasciato intravedere in dottrina che questa saldatura tra obbligo di coordinamento delle politiche economiche e divieto dei disavanzi eccessivi, consentendo il “controllo coordinato tra le politiche economiche e di bilancio degli Stati”, avviando a completamento quella esclusione della “progettualità politico-legislativa” attraverso la vanificazione di “qualunque valutazione discrezionale ... in tema di politica economica”, sottesa alla previsione di cui all'art. 99 sul coordinamento delle politiche economiche degli Stati avente come scopo la correzione degli indirizzi politici non compatibili “con le finalità ... contenute” nel Trattato, farebbe del Patto di stabilità lo strumento per vincolare in modo puntuale le politiche degli Stati agli obiettivi dell'Unione<sup>(41)</sup>. Un'affermazione così drastica non persuade.

In primo luogo va osservato che l'art. 98 versione consolidata (ex art. 102A) del trattato C.E. conserva in capo agli Stati membri la piena competenza delle politiche economiche. Analogamente l'art. 99 è stato pacificamente interpretato come “disposizione di salvaguardia della sovranità nazionale”<sup>(42)</sup>.

A ciò aggiungasi che relativamente agli indirizzi di massima previsti dall'art. 99 par. 4 non solo è stabilito siano adottati con una raccomandazione (ossia con un atto non vincolante), ma gli obiettivi da essi indicati non possono avere natura, né quantitativa,

<sup>(41)</sup> MUSUMECI, *La legge finanziaria*, cit., 95, 86, 79, 74 e 121. Criticamente sul fatto che “l'intera materia economica ... risulta esclusa dalla disponibilità ... della politica” FERRARA G., *I diritti politici nell'ordinamento europeo*, in *La Costituzione europea*, Annuario A.I.C., Padova, 2000, 499 ss.

<sup>(42)</sup> POCCAR, *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, 2001, 506.

né altrimenti prescrittiva, "dovendo invece riguardare l'insieme delle politiche economiche degli Stati membri" (43).

Si tratta quindi di indirizzi generalissimi (se non addirittura generici) che lasciano margini amplissimi alla discrezionalità dei singoli Stati membri.

Ed è da notare che questo quadro normativo trova conferma nelle stesse attribuzioni del Consiglio, ai sensi dell'art. 202 par. 1 versione consolidata (ex art. 145) laddove dispone che quest'organo provveda "al coordinamento delle politiche generali degli Stati membri", distinguendo tale potere di coordinamento da quello decisionale vero e proprio.

Distinzione che è stata pressoché unanimemente interpretata nel senso che il Consiglio in sede di coordinamento non potrà che intervenire con atti non vincolanti (ossia appunto le raccomandazioni).

Certamente è corretto osservare che il Patto di stabilità, consentendo una miglior sorveglianza della convergenza delle politiche economiche e quindi una maggior efficacia del coordinamento, aumenta i condizionamenti sull'azione degli Stati, ma questo è cosa diversa dalla vanificazione della discrezionalità degli Stati nelle scelte di politica economica e finanziaria.

La diversa posizione dottrinale sul punto sembra scontare una sopravvalutazione dei contenuti dell'art. 99 del Trattato, mentre una puntuale definizione di questi porta ad escludere che il coordinamento in essi previsto sia raffigurabile come costitutivo di un meccanismo di programmazione economico-finanziaria sovranazionale.

Anche ad ammettere che il Patto di stabilità, — quanto ai profili della presentazione del programma di stabilità e del susseguente parere reso dagli organi comunitari sui suoi contenuti — risulti evocativo di una embrionale forma di programmazione sovranazionale, non ci si può spingere oltre in mancanza di solide basi normative e di efficaci strumenti conformativi.

D'altronde appare difficilmente contestabile che il coordinamento, così come attuato dal Patto di stabilità, si appalesi dotato di elevata

(43) *Id.*, *Commentario breve*, cit., 507.

flessibilità ed adattabilità, in previsione di scenari economico-finanziari anche molto diversi ed in grado di evolvere rapidamente.

Flessibilità che tende ad escludere che la determinazione delle politiche economiche e finanziarie nazionali possa configurarsi come sede di mera ricezione "per rendere operative nell'ordinamento decisioni riconducibili nella quasi totalità alla volontà di organi estranei all'apparato statale" (44).

In sostanza il coordinamento, così come attuato dal Patto, si presenta più che come un sistema di obblighi rigidamente predefiniti, come un sistema di obiettivi flessibili idoneo ad orientare, ma non ad irrigidire le scelte degli Stati, e non senza ammettere dilatazioni nella previsione dei tempi necessari per il raggiungimento dei desiderati livelli di convergenza delle politiche economiche (e finanziarie).

III.2. - *Coordinamento delle politiche economiche e leale collaborazione comunitaria. La sanzionabilità della violazione degli indirizzi di massima e delle raccomandazioni ex art. 99 par. 4: aspetti problematici*

La questione sopra posta circa l'effettiva idoneità del coordinamento ad indirizzare in modo vincolante le scelte degli Stati merita tuttavia un ulteriore approfondimento venendo in rilievo, anche con riguardo al principio di leale collaborazione comunitaria, il problema della sanzionabilità di una eventuale violazione dell'art. 99 del Trattato *sub specie* della violazione degli indirizzi di massima raccomandati dal Consiglio ovvero dell'adozione di provvedimenti che rischiano di compromettere "il corretto funzionamento dell'unione economica e monetaria" (art. 99 par. 4).

Sanzionabilità che sembrerebbe decisamente da escludere ove si consideri che la citata disposizione prevede l'adozione di raccoman-

(44) L'espressione è tratta da MUSUMECI, *La legge finanziaria*, cit., 113 che, sul presupposto del "carattere vincolante degli indirizzi comunitari", ritiene che l'intera sequenza degli atti su cui si articola la programmazione economico-finanziaria abbia ormai carattere prevalentemente ricettivo dal D.P.E.F. alla legge finanziaria a cui sarebbe da riconoscere la più limitata funzione di rendere operative sul piano ordinamentale le decisioni comunitarie.

dazioni, atti non vincolanti relativamente ai quali la pura e semplice inottemperanza non determina alcuna attivazione di meccanismi sanzionatori.

Questo non significa che non sia astrattamente possibile ipotizzare una violazione dell'art. 99, considerando che da questo articolo è pacificamente ricavato dagli interpreti un obbligo per gli Stati di coordinare "nell'ambito del Consiglio" le proprie politiche economiche (da configurare come obbligo di risultato e non di mezzi). Nello specifico i par. 2, 3 e 4 di questa disposizione prevedono rispettivamente che il Consiglio adotti una raccomandazione che definisca gli indirizzi di massima per le politiche economiche (art. 99 par. 2); che gli Stati trasmettano "alla Commissione le informazioni concernenti le misure di rilievo da essi adottate nell'ambito della loro politica economica, nonché tutte le altre informazioni da essi ritenute necessarie" (art. 99 par. 3); che lo stesso Consiglio, sulla base delle relazioni presentate dalla Commissione sorvegli "l'evoluzione economica in ciascuno degli Stati membri e nella Comunità, nonché la coerenza delle politiche economiche con gli indirizzi di massima" (art. 99 par. 3) e che, nel caso in cui "le politiche economiche di uno Stato membro non" siano "coerenti con gli indirizzi di massima o" rischino "di compromettere il corretto funzionamento dell'Unione economica e monetaria" (art. 99 par. 4), possa adottare le necessarie raccomandazioni anche rendendole pubbliche. Complessivamente da queste disposizioni si ricava che in effetti una violazione dell'obbligo di coordinamento è possibile, non solo nel caso in cui gli Stati non ottemperino all'obbligo di informazione di cui all'art. 99 par. 3, ma anche, ed è quel che più interessa, quando i medesimi Stati non conformino le loro politiche economiche ai predefiniti indirizzi di massima ovvero con i loro comportamenti rischino di compromettere il corretto finanziamento dell'Unione economica e monetaria, o ancora quando non ottemperino alle raccomandazioni di cui all'art. 99 par. 4.

Tuttavia rispetto a queste pur configurabili violazioni del disposto dell'art. 99 si ricava un dato normativo univoco: l'esclusione di sanzioni.

Ciò può argomentarsi considerando tanto la natura dell'atto con cui vengono adottati gli indirizzi di massima che è una raccomandazione (ossia un atto non vincolante) quanto dalla natura della proce-

dura adottata che è di sorveglianza e che — come accennato — per l'pressa previsione dell'art. 99 del Trattato, mette capo a sua volta ad atti di censura non vincolanti, ossia ancora raccomandazioni.

Si tratta di una scelta che si spiega con il mantenimento in capo agli Stati della competenza in materia di determinazione delle politiche economiche ed inoltre con l'esplicita volontà di fare del Consiglio il centro propulsore del coordinamento comunitario, coerentemente con le competenze ad esso riconosciute dall'art. 202 del Trattato. In linea di principio l'obbligo di coordinamento previsto dall'art. 99 si presenta quindi come un obbligo non sanzionabile, conducendo perciò stesso ad escludere che un'eventuale inottemperanza delle raccomandazioni in base ad esso adottate possa dar luogo all'attivazione della procedura di infrazione di cui agli artt. 226, 227 e 228. Contro l'inversa ipotesi infatti sta da un lato il generale principio che attraverso il ricorso all'azione giurisdizionale non si possa ottenere la sanzionabilità di un obbligo se questa non è prevista dalla disposizione sostanziale, dall'altro la considerazione che l'art. 99 fa del Consiglio il centro propulsore del coordinamento sia come luogo in cui si realizza l'obbligo di coordinamento, sia come soggetto a cui spetta la decisione sull'effettività e sui risultati del coordinamento (coerentemente con l'art. 202 del Trattato), mentre ove si ammettesse la possibilità di ricorrere alla procedura d'infrazione verrebbe di fatto a spostarsi in capo alla Commissione la responsabilità del coordinamento.

Peraltro queste considerazioni sembrerebbero offrire una sostanziale conferma circa l'inidoneità del coordinamento a vincolare le scelte di politica economica degli Stati, dovendoglisi piuttosto riconoscere l'attitudine ad un condizionamento delle stesse. Tuttavia il problema della sanzionabilità della violazione dell'obbligo di coordinamento sembra meritare una più attenta riflessione, risultando essere assai più complesso visto che la persistente divaricazione delle politiche del singolo Stato rispetto agli obiettivi del coordinamento o del corretto funzionamento dell'U.E.M. potrebbe essere assunta come sintomatica della violazione del generale obbligo di cooperazione ed assistenza desunto dall'art. 10 del trattato C.E., espressivo del principio di leale collaborazione comunitaria, direttamente derivato dal principio di solidarietà comunitaria, ed essere in questo ambito sanzionata.

Questa disposizione testualmente prevede al par. 1 che gli Stati membri debbano adottare "tutte le misure di carattere generale e pariticolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal presente trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità" ed al par. 2 che gli stessi Stati debbano astenersi "da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del presente trattato". Non è questa la sede per ripercorrere il travagliato *iter* interpretativo di questa disposizione, qui è sufficiente osservare che tanto la dottrina quanto la giurisprudenza della Corte di giustizia si sono concordemente orientate nel ritenere che dalla stessa derivi un autonomo obbligo o dovere di leale cooperazione ed assistenza "il cui contenuto dipende, di volta in volta, dalle disposizioni del Trattato o dei principi che si desumono dalla sua struttura complessiva"<sup>(45)</sup>. Si tratta di un obbligo di azione (art. 10 par. 1) e di astensione (art. 10 par. 2): il primo configurabile come un generale obbligo di risultato, volto "a rendere possibile ... la compiuta ed effettiva affermazione del sistema normativo comunitario"; il secondo diretto a "colpire il comportamento dello Stato che", pur non essendo formalmente censurabile sulla base di alcuna specifica norma comunitaria, nondimeno, essendo "idoneo a pregiudicarne l'effetto utile"<sup>(46)</sup>, rischi di minare il raggiungimento degli scopi indicati dal Trattato. È importante sottolineare che in questa prospettiva il dovere di cui all'art. 10 par. 2 viene a rappresentare "una forma generale di protezione degli obiettivi del Trattato, ulteriore rispetto a quella che risulta dalle singole disposizioni proibitive" e "destinata ad una applicazione meramente residuale"<sup>(47)</sup>.

Fra l'art. 10 e l'art. 99 del Trattato è dunque individuabile un possibile nesso per delinearne il quale occorre però richiamare gli artt. 2 (ex art. 2) e 4 (ex art. 3A) del Trattato. Queste disposizioni prevedono tra gli obiettivi dell'U.E. "... un elevato grado di convergenza dei ri-

<sup>(45)</sup> Si vedano in tal senso Corte di giustizia sent. 8 giugno 1971, causa 78/70 da cui sono tratte le espressioni riportate; sent. 12 luglio 1973, causa 2/73.

<sup>(46)</sup> In proposito cfr. NIZZO, *L'art. 5 del Trattato C.E. e la clausola generale di buona fede nell'integrazione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1997, n. 3, 388 e 401.

<sup>(47)</sup> Così NIZZO, *L'art. 5 del Trattato*, cit., 405, richiamando la conforme giurisprudenza della Corte di giustizia in materia.

sultati economici..." (art. 2) attraverso un'azione degli Stati che comprende "... l'adozione di una politica economica fondata sullo stretto coordinamento delle politiche degli Stati membri ..." (art. 4 par. 1). Relativamente all'art. 99 potrebbe quindi venire in rilievo l'obbligo di astensione di cui all'art. 10 par. 2, dovendo gli Stati evitare di adottare misure apertamente e costantemente in contrasto con la realizzazione di un'azione fondamentale degli Stati che costituisce uno degli scopi del Trattato.

L'inottemperanza alle raccomandazioni di cui all'art. 99 par. 4 potrebbe quindi rilevare come sintomatica di un possibile comportamento del singolo Stato in violazione dell'art. 10 par. 2.

Anche se è evidente che non è sufficiente la mera inottemperanza alle predette raccomandazioni per far ipotizzare una violazione del dovere di leale cooperazione, occorrendo piuttosto che il concreto pericolo di una compromissione degli scopi di cui all'azione prevista dall'art. 4 sia desumibile dal complesso delle politiche adottate dallo Stato.

Ed è ovvio che, in questo caso, a fronte di plurimi e concordanti sintomi di un modo di operare del singolo Stato che possa pregiudicare gli scopi del Trattato, appare del tutto logico prefigurare una reazione della Comunità o degli altri Stati membri per violazione della leale cooperazione, con conseguente ricorso alla procedura di infrazione. Coerentemente con quello che può considerarsi — se si passa l'uso — l'effetto utile dell'art. 10 par. 2, ossia garantire, oltre gli specifici obblighi previsti dal Trattato, le condizioni di esistenza e di funzionamento dell'Unione. In proposito non sembra di ostacolo a questa interpretazione il rilievo dell'esclusiva competenza degli Stati in materia economica, soprattutto se, con la prevalente dottrina, si ritiene che la sentenza della Corte di giustizia sia meramente dichiarativa del mancato rispetto di uno degli obblighi incumbenti sullo Stato in forza del Trattato, spettando allo Stato stesso la scelta dei mezzi più idonei per sanare l'accertata infrazione.

Ma anche in una prospettiva come questa — ove la si condivida — l'interpretazione dell'obbligo di coordinamento non può spingersi sino a trasformare gli indirizzi di massima in veri e propri vincoli attuativi degli scopi del Trattato, rimanendo non del tutto convincenti attribuire ai meccanismi di coordinamento delle politiche econo-

miche degli Stati membri una penetrante capacità formativa degli indirizzi nazionali, limitandosi piuttosto — allo stato attuale — a porre le basi per una successiva, probabilmente più significativa, evoluzione.

### III.3. - Conclusioni. Il rapporto fra il Patto di Stabilità e crescita e l'art. 104 del Trattato ed il contributo del Patto stesso al processo di integrazione europea

Arrivati a questo punto rimangono da sciogliere sia l'interrogativo che riguarda il rapporto del Patto di stabilità con l'art. 104 del Trattato sia quello che concerne l'individuazione della sua effettiva portata in relazione al processo di integrazione europea.

Quanto alla prima questione si è accennato al fatto che il Patto condiziona l'interpretazione dell'art. 104, inducendo a ritenere che il tetto del 3% del rapporto disavanzo/P.I.L. non costituisca la posizione di bilancio su cui gli Stati possono attestarsi, ma rappresenti il livello massimo che non possono superare. Questo significa che l'art. 104 va interpretato nel senso che gli Stati devono tendere a posizioni di bilancio idonee ad evitare il rischio di disavanzi eccessivi. Questa considerazione costituisce la chiave per individuare a quale livello opera il Patto.

Si è già osservato che l'obbligo di evitare disavanzi eccessivi ha un contenuto complesso che in forza dei par. 3 e 5 impone di ritenere che gli Stati membri non solo non debbano superare il valore di riferimento del rapporto disavanzo/P.I.L., ma anche non debbano presentare andamenti tendenziali tali da far prevedere uno sfondamento della soglia di disavanzo. Come detto si tratta di situazioni non omologabili, essendo da escludere che, attualmente ossia a regime, una situazione di rischio di disavanzo eccessivo, possa essere assoggettata alla procedure di rientro e sanzionatoria prevista per le situazioni di effettiva eccessività del disavanzo, e tuttavia è indubbio che l'art. 104 preveda che gli Stati membri debbano operare nel senso di correggere quei *trends* finanziari che, rimanendo gli assetti della spesa vigente invariati, condurrebbero ad un disavanzo eccessivo.

Il Patto di stabilità risponde e dà attuazione proprio a questo aspetto del contenuto dell'obbligo circa i disavanzi eccessivi.

Il conseguimento di posizioni di disavanzo del bilancio progressivamente inferiori dalla soglia del 3% opera nel senso di prevenire andamenti tendenziali incompatibili con il valore di riferimento fissato dal Trattato.

In quest'ottica diviene agevole comprendere come si debba rappresentare il conseguimento di una posizione di bilancio prossima al pareggio o positiva e perché tale conseguimento in realtà non possa interpretarsi come un obbligo giuridico che sottintende una implicita rinuncia ad una limitata manovrabilità del disavanzo: lo stesso configura, infatti la posizione di bilancio ottimale per evitare i rischi di un disavanzo eccessivo. Mentre la sua non obbligatorietà è ricavabile dall'ovvia constatazione che anche altre posizioni di bilancio rientranti nel tetto di 3%, pure meno brillanti, ove non caratterizzate da andamenti finanziari espansivi della spesa, sono pienamente idonee ad assolvere l'obbligo di cui all'art. 104.

Questo non significa che i singoli Stati membri possano discrezionalmente ed illimitatamente posticipare il conseguimento dell'obiettivo posto dal Patto di stabilità, con ciò stesso frustrandone le finalità, significa piuttosto che se si presenta la oggettiva necessità di adeguamenti del percorso di avvicinamento (e quindi la necessità di un rinvio temporale) o di scostamenti dal mantenimento dell'obiettivo di un disavanzo della p.a. prossimo al pareggio o positivo, tali adeguamenti o scostamenti non possono *tout court* essere negati anche se devono essere negoziati e concordati a livello comunitario in modo da mantenere il più alto livello possibile di convergenza delle politiche di bilancio.

Rimanendo ben fermo che gli Stati hanno comunque l'obbligo giuridico, imposto dal Trattato e sostenuto dalla possibilità di irrogare sanzioni, di mantenere il proprio disavanzo al di sotto della soglia del 3% in rapporto al P.I.L..

Riassumendo il Patto di stabilità si collega strettamente all'attuazione dell'obbligo circa i disavanzi eccessivi individuando l'obiettivo (parametro) ottimale per consentirne l'assolvimento senza che tuttavia il raggiungimento di detto obiettivo vincoli in senso giuridico gli Stati membri, essendo il rispetto dell'art. 104 altrimenti desumibile da una valutazione complessiva che investe da un lato l'andamento del rapporto disavanzo/P.I.L. che si deve mantenere all'interno della

## ABSTRACT

forbice *surplus* di bilancio/disavanzo del 3%, dall'altro le previsioni circa l'evoluzione a breve e medio termine della situazione economico-finanziaria del singolo Paese che deve escludere tassi di incremento del disavanzo incompatibili con il valore di riferimento comunitario. Il fatto che il conseguimento di una posizione di bilancio positiva la pareggio o positiva non rappresenti un obbligo *stricto sensu* giuridico non significa peraltro negarne il rilievo, né vale a ridimensionare l'importanza del Patto nel suo complesso, che va però colta sotto un profilo diverso.

L'eteroapposizione di un comune obiettivo quantitativo capace di indirizzare le politiche finanziarie dei singoli Paesi, a cui è funzionale la presentazione di un programma di stabilità (o convergenza) in cui sono indicati tutti i principali interventi e provvedimenti di politica economica e finanziaria che si intendono portare avanti e relativamente al quale ed ai quali il Consiglio può avanzare osservazioni e suggerimenti, consente di affermare che il Patto di stabilità si è mosso nella logica del rafforzamento, oltre che dell'obbligo di evitare disavanzi eccessivi, anche del coordinamento delle politiche economiche, contribuendo da un lato a stabilizzare il collegamento fra gli artt. 99 e 104, estendendo questo coordinamento alla politica finanziaria, con indubbie ricadute positive sull'efficacia e sull'efficienza del meccanismo di sorveglianza multilaterale che viene così ad abbracciare l'intero complesso delle politiche economiche e finanziarie (mentre prima il tentativo di attrarre la politica finanziaria, nell'ambito della sorveglianza multilaterale, era stato fatto attraverso l'inserimento tra gli indirizzi di massima previsti dall'art. 99 del conseguimento di una posizione di bilancio in tendenziale equilibrio), dall'altro a promuovere una maggiore omogeneità nella definizione delle scelte di fondo selezionate a livello di indirizzo politico del singolo Stato membro, interpretando il limite stabilito dall'art. 104 come uno strumento la cui operatività implica (risultandone rafforzata) una significativa convergenza delle politiche finanziarie in funzione della stabilità monetaria e di più elevati livelli di occupazione. Ed è proprio a questo contributo alla progressiva intensificazione del processo di integrazione economico-finanziaria, che può ritenersi insito nel Patto di stabilità e crescita, che va ascritto il suo maggior merito, anche in relazione ai futuri sviluppi dell'Unione europea.

Il presente lavoro ha come oggetto una approfondita disamina della portata giuridica del Patto di stabilità e crescita, esaminandone la genesi, l'operatività ed i contenuti. Centrale appare l'indagine rivolta a mettere in rilievo i rapporti con gli artt. 99 e 104 (versione consolidata) del trattato C.E., analizzando in particolare la natura giuridica del conseguimento, previsto dal Patto, di una posizione di bilancio della pubblica amministrazione in pareggio o positiva, rilevandone le ragioni di naturale flessibilità, in coerenza con i tratti originari del Patto stesso.

L'esame specifico dei contenuti degli artt. 99 e 104 del Trattato è funzionale a definire il quadro normativo all'interno del quale è stato collocato il Patto di stabilità e crescita, sì da coglierne l'effettiva incidenza sulle richiamate disposizioni, tra l'altro prendendosi in considerazione, per quanto riguarda l'obbligo di coordinamento delle politiche economiche, il problema della sua possibile sanzionabilità con riferimento all'obbligo di leale collaborazione comunitaria.

Tutto questo permette di precisare il rilievo che, in ragione del rafforzamento del meccanismo di sorveglianza multilaterale, il Patto ha sui processi decisionali sia interni ai singoli Stati membri sia a livello comunitario.

Notando peraltro che, allo stato, a detto meccanismo deve riconoscersi l'idoneità a produrre condizionamenti sulle scelte di politica economico-finanziaria che i singoli governi debbono compiere, ma non anche ad esercitare sugli indirizzi nazionali una penetrante capacità conformativa.

L'interazione fra la determinazione degli indirizzi nazionali ed il coordinamento a livello comunitario delle politiche economiche e finanziarie permette quindi di delineare il complessivo rapporto fra il Patto di stabilità e l'ordinamento europeo, individuandone l'importanza ed il più significativo contributo al processo di integrazione europea.