

amministrativ@mente

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica

Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile

Gaetano Caputi

Redazione

Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 4/2024

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821



Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, José Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.



La sostenibilità del debito pubblico nelle nuove regole della *governance* europea in materia di coordinamento e sorveglianza dei bilanci

di Chiara Maria Annunziata Orrei

(Ricercatrice presso l'Università degli Studi di Salerno – Professore aggregato di Contabilità di Stato presso la facoltà di Giurisprudenza e di Programmazione pubblica e bilancio dello Stato presso il corso di studi in Giurista d'impresa)

Sommario

1. Le ragioni della riforma tra buoni propositi e occasioni mancate. 2. Le linee guida del Regolamento 2024/1263: rafforzamento dei poteri nazionali o della Commissione?. 2.1.: Il nuovo indicatore della spesa netta al cospetto dei vincoli europei e delle scelte nazionali. 2.2. Il ruolo del Parlamento europeo nel processo di democraticità delle procedure di sorveglianza. 3. L'indicatore della spesa pubblica come strumento di controllo dell'andamento del debito sovrano e dell'attuazione delle clausole di resilienza. 3.1. La natura "politica" delle prerogative riconosciute alla Commissione. 3.2. La traiettoria di spesa netta raccomandata all'Italia. 4. Funzioni di controllo della Commissione sui piani strutturali di bilancio e la necessità di nuove misure di contenimento della spesa pubblica. 5. La scarsa flessibilità della traiettoria di riferimento: il rischio della riproposizione di politiche anticicliche. 6. Conclusioni.

Abstract

The contribution aims to analyze the of European Union's fiscal rules contained in the reformed Stability and Growth Pact; and to highlight the contradictions that are emerging following the adoption of the initial implementation phases of the new framework. It also analyzes the implications for the economic policies of individual Member States and assesses whether there are, and what might be, the opportunities that the reformed rules could offer to foster economic growth, consistent with the EU's political priorities, particularly in a period marked by a complex and persistent macroeconomic environment.

* Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review



1. Le ragioni della riforma tra buoni propositi e occasioni mancate.

La inadeguatezza dei parametri di convergenza contenuti nel Patto di stabilità e crescita, imputabile in un parte ad una eccessiva rigidità di questi ultimi, che ha avuto come principale ricaduta il forte condizionamento delle politiche di bilancio imposto ad ogni Stato membro, è emersa progressivamente all'avvicinarsi di una serie di crisi, da quella economica a quella sanitaria, nonché in ultimo, a seguito dell'imprevisto aumento dei tassi di inflazione e al corrispondente aumento dei tassi di interesse¹.

Il sistema dei regolamenti compresi nel Patto abrogato, in particolare quelli costituenti il "braccio preventivo", si era concentrato quasi esclusivamente sul rispetto "forzato" dei parametri macroeconomici, senza prevedere una qualche forma di compensazione degli inequivocabili sacrifici, in termini di riduzione della spesa pubblica, imposti alla collettività. L'assenza di incentivi per riforme e investimenti pubblici, unitamente alla mancanza di una politica fiscale comune, ha nei fatti, spinto gli Stati più indebitati ad adottare politiche pro-cicliche, sancendo in tal modo la riduzione delle potenzialità di crescita dei PIL di ciascun paese - ma anche dell'Unione stessa -, e trasmettendo al contempo un'immagine delle istituzioni europee indifferente ad una serie di valori fondamentali e di diritti sociali. Del resto, proprio l'assenza di flessibilità nell'applicazione dei parametri sintomatici della solidità finanziaria ha fatto sì che ben pochi degli Stati membri siano riusciti a rispettarli. In altre parole, il PSC è stata la fonte impositiva di vincoli ai *deficit* dei bilanci nazionali e al volume del debito pubblico, limitandosi ad imporre rigide regole fiscali, indipendentemente dalle condizioni economiche dei singoli paesi, nemmeno compensate dall'avvio di una politica fiscale centralizzata, in funzione di coordinamento e sostegno dei sistemi fiscali nazionali e capace di finanziare la creazione di "beni pubblici europei"².

Nondimeno, per quanto imperfette, le regole di bilancio preesistenti hanno rappresentato un certo deterrente nel limitare i disavanzi, e pertanto si è rafforzata l'idea in tutti gli *stakeholders* che il contenimento di politiche fiscali e di bilancio eccessivamente espansive, soprattutto se operate prevalentemente in *deficit*, debba essere oggetto di regolamentazione al livello europeo.

Allo scopo di rendere le politiche economiche dell'area UE più resilienti agli eventi

*(Ricercatrice presso l'Università degli Studi di Salerno – Professore aggregato di Contabilità di Stato presso la facoltà di Giurisprudenza e di Programmazione pubblica e bilancio dello Stato presso il corso di studi in Giurista d'impresa)

¹ Come osserva F. SALMONI, *Debito pubblico e Patto di stabilità e crescita. Le nuove regole sulla governance economica europea*, in *Consulta online*, 2024, 2, p. 840 ss., il susseguirsi di una quantità di "emergenze", ha fatto sì che l'emergenza diventasse la normalità, riflettendosi "persino sulla forma di governo", e rappresentasse una valida causa di giustificazione per l'adozione ripetuta di misure particolarmente penalizzanti per i bilanci nazionali, eludendo il ricorso allo strumento legislativo (ad esempio, ricorrendo all'adozione di decreti-legge).

² Un'altra delle maggiori disfunzioni imputabili al PSC è stata altresì la circostanza di non aver diversificato a sufficienza le regole fiscali tra i diversi Paesi, in base alle condizioni di partenza relative a *deficit* e debito di ciascuno; in questi termini, F. SALMONI, *Commissione UE e "nuovo" Patto di stabilità e crescita: quali altri vincoli?* Editoriale del 14 dicembre 2022, in <https://www.federalismi.it>.



esterni e alla volubilità dei mercati, negli ultimi anni, si è quindi interrotta la stagione caratterizzata da frequenti rimaneggiamenti ai regolamenti del Patto³ nel tentativo di adattarne di volta in volta i fondamenti alle mutevoli condizioni di fatto, a favore della decisione di intraprendere un processo di riforma complessivo, tendente all'adozione congiunta (ovvero con l'approvazione del Consiglio a maggioranza qualificata) di atti regolamentari indirizzati a disciplinare *ex novo* il tema dell'efficace coordinamento delle politiche economiche nazionali, unitamente alle procedure di vigilanza e sanzionatorie connesse.

L'obiettivo dichiarato della nuova disciplina consiste nella definizione di un percorso di riduzione del debito maggiormente modellato sulle condizioni economiche degli Stati membri, più graduale, e meglio centrato sulla promozione di spinte riformatrici in capo ai singoli governi: almeno nelle intenzioni, l'UE sembra infatti voler spingere i paesi più indebitati a raggiungere l'obiettivo della sostenibilità del debito in virtù di "piani di rientro" fondati su una programmazione di medio termine più orientata a promuovere la crescita piuttosto che alla compressione della spesa pubblica. La Commissione europea ha pertanto dato impulso alla procedura legislativa ordinaria in osservanza dell'art. 121, § 6, per la costruzione di un nuovo quadro normativo della *governance* economica europea, da far succedere al precedente una volta spirata la clausola di salvaguardia – il 1° gennaio 2024 –, innescata sotto la pressione della emergenza sanitaria. Nel 2023 la Commissione europea ha presentato al Consiglio e al Parlamento tre proposte legislative volte ad individuare le regole a cui dovranno ispirarsi in futuro le politiche di bilancio degli Stati membri.

In primo luogo, ha ridisegnato il quadro dei parametri che gli Stati membri, soprattutto quelli con debito eccessivo, dovranno osservare per garantirne una adeguata sostenibilità, in virtù della completa abrogazione del regolamento n. 1466/97 che, si ricorda, disciplinava le misure di sorveglianza sulle posizioni di bilancio e coordinamento delle politiche economiche; in secondo luogo ha proposto la modifica del reg. n. 1467/97, avente ad oggetto la procedura per i disavanzi eccessivi, ovvero il cd. braccio correttivo. Il progetto di riforma della Commissione è stato inoltre incrementato da una ulteriore proposta di modifica della direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

Con un regolamento completamente nuovo (il Reg. 2024/1263, relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale, abrogativo del Reg. (CE) n. 1466/97), con un altro, il n. 2024/1264, correttivo del Reg. (CE) n. 1467/97, nonché con la direttiva 2024/1265 (di modifica della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri),

³ Che si è dispiegata a partire del 1997 per arrivare fino al 2011



tutti approvati il 29 aprile 2024 e pubblicati sulla GUUE⁴, l'UE ha individuato nuovi parametri e nuove condizioni per il raggiungimento dell'obiettivo di finanze pubbliche sane e sostenibili "come mezzo volto a rafforzare le condizioni per la stabilità dei prezzi e per una crescita forte, sostenibile e inclusiva sorretta dalla stabilità finanziaria, contribuendo in tal modo al conseguimento degli obiettivi dell'Unione in termini di crescita sostenibile e di occupazione"⁵.

Le linee-guida a cui si è ispirata la Commissione possono sinteticamente riassumersi nella introduzione di un sistema di sorveglianza più trasparente nella individuazione di piani di rientro condivisi con gli Stati membri, fondati sulla valutazione "personalizzata" del rischio di incorrere in un eccesso di debito, tenendo conto delle differenze tra i debiti pubblici nazionali; nella eliminazione delle regole maggiormente onerose per i Paesi più indebitati, quale si è dimostrata essere ad esempio quella della riduzione di 1/20 l'anno del debito, a cui, sotto la vigenza del precedente regolamento, dovevano soggiacere tutti quelli con un rapporto debito/Pil superiore alla soglia del 60%; nel superamento dell'obiettivo di bilancio a medio termine (OMT), fondato sul saldo strutturale di bilancio che, per questi ultimi non poteva superare l'1% del Pil ma che, in quanto ancorato a parametri come l'*output gap*, risultava di difficile misurazione.

Ancora una volta, tuttavia, il nuovo blocco di norme non affronta l'annosa questione della creazione di una politica fiscale comune, e non coglie l'occasione della revisione del patto di bilancio per una rivisitazione complessiva della *governance* europea, contrariamente a quanto auspicato da parte della dottrina economica, che aveva intravisto nella buona capacità di reazione a crisi e pandemia dimostrata dall'UE, la volontà di realizzare anche per il futuro un impianto europeo più inclusivo, che prevedesse iniziative comuni da affiancare agli interventi su base nazionale, accompagnate da un'opportuna contestuale rivalutazione del ruolo del bilancio europeo⁶.

2. Le linee guida del Regolamento 2024/1263: rafforzamento dei poteri nazionali o della Commissione?

Il nuovo modello contenuto nei regolamenti citati assume quindi che, sulla base di indicazioni quantitative generali provenienti dalla Commissione, ciascun paese ad alto debito formuli un proprio piano di rientro dal debito su base quadriennale o

⁴ Serie L del 30/04/2024.

⁵ In questi termini il *cons.* n. 2 del Reg. n. 2024/1263.

⁶ Tra i tanti, P. GAUTRY, *Ue, nel 2022 l'occasione per avvicinarsi all'Unione fiscale*, in <https://www.milanofinanza.it/> 20 dicembre 2021, il quale, riportando i vari dibattiti svolti intorno alle proposte di riforma, auspicava l'ipotesi di rendere permanente il piano NGEU allo scopo di dare vita ad una versione europea del Fondo monetario internazionale "per fornire una risposta fiscale e monetaria con criteri di convergenza a medio termine su misura, aiuti ciclici e la capacità di rispondere a shock esterni con le proprie risorse permanenti, grazie a trasferimenti di fondi in nome della solidarietà tra Stati membri".



quinquennale a seconda della durata della legislatura nazionale – il cd. piano strutturale nazionale di bilancio a medio termine (PSB), da presentare a quest'ultima entro il 20 settembre 2024 in regime transitorio⁷ - prorogabile fino a sette anni se il paese stesso si impegna a introdurre riforme e investimenti pro-crescita. In realtà il testo normativo riferisce la possibilità della proroga solo al periodo di aggiustamento (art. 14), creando, per questo, una discrepanza col periodo di validità del PSB, la cui operatività resta vincolata alla durata della legislatura, a parte la sua possibilità di revisione che, comunque, non dà accesso ad una dilazione automatica del termine.

Secondo un approccio ispirato all'esperienza della *Recovery and resilience facility*, come in quel caso, ogni Stato membro è chiamato a concordare con la Commissione un proprio piano fiscale, che tenga conto delle esigenze nazionali in materia di bilancio, riforme e investimenti, ma che si sviluppi nella cornice indicata dagli organismi europei, secondo percorsi diversificati in ragione delle diverse situazioni debitorie di partenza. Così composto, questo nuovo strumento diventa la linea guida dell'attività programmatica, capace di incidere trasversalmente su tutti gli ambiti della finanza pubblica nazionale, ed intorno alla quale si collocano oggi, in una posizione molto più marginale rispetto al passato, tutti gli altri documenti programmatici inclusi nella legge di contabilità pubblica, a partire dal DEF⁸ – di cui si discute se abbia ragione di continuare ad esistere⁹ - fino a giungere, a livello applicativo, a circoscrivere i contenuti della legge di bilancio: durante tutto il periodo del piano, la manovra finanziaria annuale, infatti, dovrà modellarsi sulla struttura e sui contenuti del PSB, e in particolare, adattarsi in maniera lineare e almeno proporzionale allo sforzo complessivo compiuto nell'arco dell'intero periodo di aggiustamento (art. 6, § c)).

Al rafforzamento della titolarità nazionale delle decisioni di politica economica

⁷ Entro il 30 aprile dell'ultimo anno di vigenza del piano, a pieno regime della disciplina.

⁸ Come si legge nel PSB presentato il 27 settembre 2024 dall'Italia alle istituzioni europee, "l'adeguamento della normativa nazionale alla nuova governance europea non dovrà limitarsi a un mero adattamento ai contenuti del pacchetto legislativo approvato, quanto costituire un mezzo per accogliere nell'ordinamento il mutato approccio alla programmazione di bilancio alla base della governance economica europea". Pertanto, si prevede a breve una nuova modifica del sistema di contabilità delineato dalla l. n. 196/2009, incentrata su un ripensamento dei documenti di finanza pubblica, degli strumenti di programmazione, dell'articolazione del ciclo di bilancio e dell'organizzazione della spesa pubblica. Il primo Piano strutturale di bilancio di medio termine presentato dall'Italia è consultabile in <http://www.mef.gov.it>.

⁹ Secondo quanto si legge nella relazione della *Conferenza interparlamentare sulla stabilità, il coordinamento economico e la governance nell'Unione europea* tenutasi a Budapest nell'ottobre 2024, in <https://documenti.camera.it>, p. 23 ss., il nuovo documento di programmazione di medio termine, previsto dal regolamento obbligherà ad una revisione della legge di contabilità pubblica, in quanto è altamente probabile che esso sostituirà il Programma di stabilità e il Programma nazionale di riforma; inoltre, anche la legge 24 dicembre 2012, n. 243, "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio" ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, Cost. richiederà modifiche e integrazioni, allo scopo di incorporarvi il nuovo indicatore di riferimento della spesa netta - su cui oltre -, quale criterio alla base dell'equilibrio dei bilanci e punto di riferimento per la successiva definizione della politica di bilancio; esso rappresenterà anche il parametro su cui calcolare il concorso degli enti territoriali alla sostenibilità del debito pubblico e stabilire gli obiettivi di finanza pubblica nei bilanci delle pubbliche amministrazioni.



assunte nel corpo dei PSB a medio termine fa quindi da contrappeso un incisivo potere decisorio della Commissione e del Consiglio nella valutazione e "validazione" degli stessi, nonché nel loro monitoraggio, da attuare mediante apposite relazioni annuali sui progressi compiuti.

Pur riconoscendo che ai sensi delle norme del Trattato, il coordinamento delle politiche economiche nazionali con quelle adottate in sede europea, sia di competenza degli Stati medesimi, il regolamento in esame, richiamando come base normativa il principio di sussidiarietà di cui all'art. 5 TUE, ammette che il perseguimento di un efficiente coordinamento delle politiche economiche e di un efficace processo di sorveglianza siano meglio perseguiti a livello europeo: in tal modo si realizza uno spostamento "d'ufficio" di buona parte delle competenze sul coordinamento delle politiche economiche dal livello nazionale a quello sovranazionale¹⁰, anche se appena appresso la norma in questione precisa che l'azione delle istituzioni europee deve comunque ispirarsi al principio di proporzionalità e, per questo, rimanere circoscritta a quanto strettamente necessario per l'attuazione del regolamento in parola. Benché a ragione da più parti venga eccepita la necessità di mettere mano ai Trattati, non sembra che il complesso di disposizioni in esame abbia apportato una più pervasiva appropriazione della materia del coordinamento delle politiche economiche - e, quindi più in generale della finanza pubblica -, da parte dell'UE rispetto a quella finora accolta: lo stesso principio dell'equilibrio dei bilanci a cui devono tendere gli Stati membri e, all'interno di essi, tutte le pubbliche amministrazioni, incide già da tempo in modo significativo sulla possibilità di adottare decisioni di politica economica in piena autonomia. Sin dalla istituzione del Semestre europeo, è noto che nella redazione dei propri programmi di finanza pubblica gli Stati sono vincolati ad osservare le linee guida dettate dalla Commissione ogni anno: scendendo ancor più nel dettaglio, analogamente, le previsioni indicate dai documenti programmatori sui più rilevanti saldi di finanza pubblica - ovvero l'indebitamento netto, il saldo netto da finanziare, il ricorso al mercato - e in generale tutti i saldi di bilancio, vanno definiti in coerenza con quanto previsto dall'ordinamento europeo, e risultare conformi ai parametri comunitari, imposti dai Trattati prima, e da PSC e dal *Fiscal Compact*¹¹,

¹⁰ F. SALMONI, *Debito pubblico e Patto di stabilità e crescita*, cit. p. 845, cita a questo proposito il *cons.* n. 45 del Reg. n. 2024/1263, sostenendo come, proprio attraverso il principio di sussidiarietà, la competenza statale sul coordinamento delle politiche economiche, sia definitivamente transitata, nonostante il dato testuale degli artt. 5 e 119 del TFUE - e quindi in violazione dei Trattati -, nella sfera di competenza dell'Unione, determinando "un grave *vulnus* alla sovranità fiscale e finanziaria degli Stati membri".

¹¹ Invero, sin dagli anni '70, si è riconosciuta l'esigenza della integrazione delle politiche economiche degli Stati membri nell'ambito del quadro di riferimento disegnato dalle istituzioni europee; queste ultime, pertanto, hanno dato luogo ad una serie di decisioni del Consiglio volte ad implementare il coordinamento delle politiche economiche, monetarie e di bilancio «allo scopo di pervenire ad un'evoluzione economica armoniosa». Per una disamina sulle decisioni assunte *ante* Semestre europeo, G. MENEGUS, *Gli indirizzi di massima per il coordinamento delle politiche economiche ex art. 121 TFUE nel quadro del semestre europeo*, in Osservatorio sulle fonti, n. 3/2020, p. 1455



successivamente. Si è passati così da un sistema di coordinamento successivo ad una sorveglianza economica e di bilancio *ex ante*, che si concretizza nella definizione di veri e propri orientamenti, dei quali gli Stati membri devono tenere conto, trasponendoli nelle decisioni politiche nazionali. L'influenza dei documenti sopra citati ha inciso ancora di più sulle scelte nazionali di fronte al verificarsi di una serie di crisi a livello internazionale, atteso che, per garantire l'effettività degli strumenti di convergenza delle scelte di politica economica, questi ultimi, sulla scorta dell'art. 121 TFUE, hanno rafforzato il sistema di sorveglianza, introducendo una serie di prescrizioni per il caso in cui occorra rimediare agli squilibri macroeconomici già sopravvenuti, e collegando altresì un apparato sanzionatorio alla ripetuta mancata osservanza dei parametri stessi¹². Un aspetto positivo che può rinvenirsi in queste nuove regole di *governance* economica è ravvisabile nella (ipotetica) possibilità di un rafforzamento della funzione programmatica – su cui l'Italia invero ha spesso dimostrato scarse capacità, anche in considerazione della stratificazione e duplicazione degli strumenti e delle procedure che vi fanno capo –, atteso che il nuovo Piano può costituire un momento di raccordo dei vari Programmi di stabilità e Programmi nazionali di riforma, oggi contenuti in un DEF dalla durata troppo limitata, e di conseguenza rappresentare finalmente l'occasione per la elaborazione di un piano di risanamento di maggiore durata (probabilmente, per l'Italia di sette anni), in grado di definire progetti strategici che richiedono orizzonti ancora più lunghi¹³.

Di converso l'approvazione di Piani strutturali variamente declinati da ogni singolo Stato potrebbe determinare un eccesso di frammentazione nelle politiche di bilancio, tale da mettere a rischio l'unitarietà degli indirizzi da assumere a livello europeo, rendendo più complesso, nei fatti, il conseguimento degli obiettivi comuni dell'Unione. La nuova disciplina prescrive, invero, che i PSB debbano indicare in che modo – cioè, con quali riforme e quali investimenti – ogni Stato intenda garantire l'attuazione delle priorità comuni dell'Unione – ad es. una transizione equa, verde e digitale, ivi compresi gli obiettivi climatici; la resilienza sociale ed economica, compreso il pilastro europeo dei diritti sociali; la sicurezza energetica; eventualmente, anche lo sviluppo di capacità di difesa comuni; tuttavia, la gran mole di risorse necessarie a realizzarle e al contempo l'assenza di una politica fiscale comune, non disponibile a sopperire alle diversità politiche, sociali, culturali che contraddistinguono l'aggregato dei Paesi interessati dalle prossime procedure di infrazione, rendono ancora più che nel passato particolarmente complessa la costruzione di un quadro unitario di sviluppo favorevole alla competitività dell'intera

ss., il quale riconosce tuttavia che originariamente le prescrizioni finalizzate all'orientamenti di *policy* degli Stati membri rivestivano un carattere di genericità, dovuto anche all'assenza di disposizioni dettagliate.

¹² Cfr. art. 6 Reg. (UE) n. 1176/2011.

¹³ È questo uno degli auspici caldeggiato da M. DEGNI, *Così l'Italia è di nuovo nella gabbia del Patto di Stabilità e Crescita*, in <https://ilmanifesto.it>, 19.03.2024.



Unione.

Data la ristrettezza dei tempi - la prima proposta della Commissione risale al novembre 2022 -, per evitare la modifica dei Trattati, le disposizioni in esame contemplanò anche la eventualità che uno di questi possa in parte discostarsi dalle traiettorie indicate sulla base di accordi presi durante il "dialogo tecnico" tra paese e Commissione, ma, a norma dell'art. 13, § 1b), le possibili variazioni vanno giustificate sul piano economico, ad esempio, sulla base di stime di crescita futura diverse da quelle della Commissione, attraverso argomentazioni solide e basate su dati credibili che spieghino le differenze tra il percorso di rientro proposto dalla Commissione, e quello differente presentato nel corpo del Piano strutturale dallo Stato membro.

A contrappeso del potenziamento del potere decisionale degli Stati, il testo licenziato di sicuro prevede un corrispondente significativo potenziamento dei poteri della Commissione e del Consiglio, i quali si vanno a sommare a quelli già previsti dal Semestre europeo, giacché, ai sensi dell'art. 3 del Reg. n. 2024/1263, proprio in questo ambito converge anche il ciclo del nuovo procedimento: accanto alla sorveglianza finora svolta sull'attuazione degli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e dell'Unione a norma dell'art. 121, § 2, TFUE, e della emanazione di raccomandazioni specifiche per paese, il Semestre europeo diventa infatti la sede in cui devono innestarsi le fasi della presentazione, valutazione e approvazione dei PSB degli Stati membri, nonché il loro monitoraggio mediante apposite relazioni annuali sui progressi compiuti. Questa nuova sequenza di azioni comporta l'inserimento di una serie di passaggi che rendono più articolata la procedura del Semestre europeo e più complessa l'attività finanziaria degli Stati a causa dello stratificarsi di vecchi e nuovi adempimenti: attraverso i propri ministeri economici, infatti, essi sono obbligati ad una sovrapproduzione di documenti, giacché nel momento in cui occorre predisporre quelli di stampo programmatico per l'anno a venire, se ne sovrappongono altri, che secondo il nuovo regolamento, devono essere presentati alla Commissione perché possa adempiere alla sua funzione di monitoraggio o perché possa dare l'avvio alla procedura di revisione di un piano strutturale già operativo¹⁴. La farraginosità delle norme di riforma è poi ulteriormente aggravata dalla quantità

¹⁴ Lo stesso Piano strutturale di bilancio cit., ammette che la soluzione di compromesso raggiunta ha prodotto "un insieme di regole assai complesso non solo a livello comunicativo, ma anche tecnico", senza tuttavia risolvere la questione "della postura di politica di bilancio a livello UE e area euro". Il primo Piano strutturale di bilancio di medio termine presentato dall'Italia è consultabile in <http://www.mef.gov.it>. A titolo di esempio, si pensi che, negli stessi giorni in cui si sta approvando e presentando al Consiglio e alla Commissione il DEF, il MEF sarà assorbito dalla elaborazione di un piano a consuntivo, qual è la relazione annuale dell'art. 21. Già dal 2024, inoltre, proprio in vista dell'entrata in vigore delle nuove regole, la Commissione europea ha raccomandato agli Stati membri di presentare Programmi di stabilità sintetici, limitandosi a fornire contenuti e informazioni di carattere essenziale, e di "concentrare ogni sforzo sulla costruzione dei nuovi Piani".



di orientamenti e raccomandazioni¹⁵ ivi previste, che Commissione e Consiglio indirizzano agli Stati membri per fornire loro il quadro delle proiezioni del debito pubblico – prodromico alla presentazione del Piano o di quello riveduto – oppure per definire il percorso della spesa netta - su cui oltre - ovvero ancora, per approvare la serie di riforme e di investimenti che giustifichi una eventuale proroga del periodo di aggiustamento¹⁶.

Rispetto alla valenza delle già conosciute raccomandazioni, quindi, si rafforza il peso di quelle comprese nel nuovo Patto, e lo stesso documento contenente la proposta di traiettoria tecnica della Commissione, da alcuni ritenuto sintomatico di autonomia statale, sembra pesare persino di più sulla reale titolarità delle scelte dei singoli paesi, soprattutto in considerazione del concomitante effetto di un possibile condizionamento proveniente dai meccanismi di preferenza dei mercati, i quali potrebbero ritenere come unico e vero piano di rientro solo quello proposto a livello sovranazionale.

2.1. Il nuovo indicatore della spesa netta al cospetto dei poteri della Commissione.

Per incentivare l'assunzione delle proprie responsabilità, l'art. 11 attribuisce la titolarità dei piani strutturali di medio termine ai singoli Stati, e, a seguire, l'art. 13 illustra i requisiti che essi devono possedere per poter ottenere la valutazione positiva della Commissione: per lo scopo, devono illustrare le politiche di bilancio, le riforme strutturali e gli investimenti che ogni Stato intenda intraprendere e proporre altresì un'ipotesi di percorso di spesa idoneo a portare i parametri di debito e *deficit* verso una plausibile riduzione. La gran mole di requisiti richiesti orienta le scelte nazionali ma a questi si aggiunge l'obbligo di assumere all'occorrenza politiche di bilancio

¹⁵ Forse proprio la prolifica produzione di raccomandazioni è una delle ragioni dello scarso seguito dato loro all'interno degli Stati membri: in proposito, esistono studi mirati, che si occupano di misurare il grado di implementazione delle raccomandazioni specifiche per paese e di valutare il livello di attuazione degli indirizzi ivi contenuti. Si legga in proposito, G. MENEGUS, *Gli indirizzi di massima per il coordinamento delle politiche economiche*, cit., p. 1485 ss., il quale, pur riconoscendo la complessità delle operazioni di misurazione dell'attuazione delle raccomandazioni, rileva come, stando all'esito di tali valutazioni, le raccomandazioni specifiche per paese presentano oggettivamente un grado di attuazione piuttosto basso: ciò per molteplici ragioni, tra cui la circostanza che esse prescrivono una quantità di obiettivi differenti implicanti la necessità di riforme strutturali piuttosto lunghe e complesse per essere attuate; il tutto nel quadro di regole spesso impositive di un eccesso di vincoli. Il non pieno riscontro delle raccomandazioni, soprattutto quelle relative alla *governance* europea, potrebbe portare a concludere che la sottrazione di sovranità agli Stati membri relativamente alle scelte di politica economica, da più parti lamentata, sarebbe più ipotetica che reale: "gli Stati sembrano infatti mantenere un'ampia libertà nello scegliere se aderire o meno agli indirizzi di massima, tanto più che a fronte di una diffusa inadempienza, non vi sono state da parte delle istituzioni europee significative reazioni" (p. 1490), come ad esempio l'intimazione al pagamento delle sanzioni previste dal precedente "braccio correttivo".

¹⁶ Senza contare le altre Raccomandazioni che il Consiglio deve emanare nel caso di mancato rispetto degli impegni di riforma e di investimento (ad esempio, ai sensi dell'art. 20, è prevista la possibilità, in chiave vagamente punitiva, di ridurre "d'ufficio" il periodo di aggiustamento per l'omesso adempimento degli impegni assunti dal paese.



anticicliche, che in più risultino coerenti con le priorità comuni dell'Unione e con gli interventi da finanziare attraverso i fondi di coesione, nonché con gli impegni assunti nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza. In virtù del nuovo quadro di *governance*, quindi, il terreno di manovra derivante dal piano viene in buona parte condizionato dalle scelte operate dalla Commissione, anche se oggi la sua centralità appare essere mitigata da un certo controllo democratico, affidato al dialogo economico condotto col Parlamento europeo, per effetto degli artt. 10 e 27¹⁷.

Per contribuire all'analisi del documento, sempre l'art. 11 consente che l'invio del piano alla Commissione sia preceduto dall'approvazione da parte del Parlamento nazionale, previo coinvolgimento dei vari portatori di interessi appartenenti alla società civile, alle autorità regionali e di ogni altro soggetto a vario titolo interessato alle politiche di bilancio che dovranno essere attuate negli anni contemplati nel piano. L'idea di fondo è che la reciproca interazione tra tutti questi ambiziosi programmi sia in grado di assicurare un incremento della crescita del Pil e al contempo di operare un'azione relativamente indolore sulla riduzione del debito o, almeno, sulla prospettiva di un aumento più lento per i paesi già molto indebitati. Il miglioramento delle entrate, di portata sufficiente ad erodere il *deficit* e a rallentare la dinamica crescente del debito pubblico, tuttavia, implica la realizzazione di politiche di sostegno all'economia che, per questi ultimi, risulta molto più complicata vista la contestuale necessità di circoscrivere le manovre economiche nell'ambito del solco segnato dalla Commissione nel corpo della traiettoria tecnica. Essendo un processo svolto *ex ante*, l'analisi di sostenibilità effettuata dalla stessa Commissione (cons. n. 21), richiede l'applicazione di apposite metodologie il cui nucleo centrale è stato individuato nel parametro della spesa primaria netta finanziata a livello nazionale. Quindi il vincolo vero di cui tenere conto è il rispetto della spesa primaria netta concordata per il percorso di aggiustamento sicché la maggior parte degli investimenti pubblici e delle riforme degli Stati dell'Unione devono essere collegati alle traiettorie di riferimento, non vincolanti, stante il limite opposto dai Trattati, ma caldamente raccomandate ad ogni paese dalla Commissione.

Peraltro, si tenga conto che la traiettoria tecnica definita dalla Commissione diventa praticamente vincolante per lo Stato membro inadempiente rispetto alla raccomandazione del Consiglio che disponga la presentazione di un piano strutturale nazionale di bilancio a medio termine "riveduto", cioè di un piano d'azione correttivo

¹⁷ Come si legge nel cons. n. 30, il Parlamento europeo "dovrebbe essere debitamente coinvolto in modo regolare e strutturato nel semestre europeo per accrescere la trasparenza, la responsabilità e la titolarità per le decisioni adottate nel contesto del semestre europeo. Il presidente del Consiglio e la Commissione dovrebbero informare periodicamente il Parlamento europeo in merito ai risultati della sorveglianza multilaterale condotta nel quadro del presente regolamento. Le informazioni da fornire nel contesto del presente regolamento dovrebbero essere preparate e trasmesse dalla Commissione al Consiglio e dovrebbero essere messe a disposizione del Parlamento europeo senza indebito ritardo".



di quello originario, ritenuto non idoneo a soddisfare i requisiti richiesti dal regolamento (art. 19, § 1, lett. a). Sia che ricorra questa fattispecie, sia per l'ipotesi in cui anche il piano riveduto presenti profili di illegittimità (art. 19, lett. b), lo Stato interessato è tenuto ad adottare – o, meglio, gli viene raccomandato – come percorso della spesa netta la traiettoria di riferimento stabilita dalla Commissione.

Al di fuori dei casi "patologici" descritti, la revisione del piano può essere collegata altresì al succedersi di un nuovo Governo rispetto a quello che aveva presentato il primo piano oppure al sopravvenire di non ben definite "circostanze oggettive" che ne abbiano impedito l'attuazione nei tempi originariamente previsti: in tal caso, la Commissione deve trasmettere allo Stato interessato una nuova traiettoria di rientro e, nell'ipotesi in cui venga al contempo richiesta una proroga del periodo di aggiustamento, il Consiglio – sempre su impulso della Commissione – è chiamato anche ad approvare la serie di impegni di riforme e investimenti che, per effetto dell'art. 14, lo Stato deve necessariamente proporre per giustificare la proroga del periodo di aggiustamento.

2.2. Il ruolo del Parlamento europeo nel processo di democraticità delle procedure di sorveglianza.

Il flusso continuo di raccomandazioni e prescrizioni collegate alle funzioni di sorveglianza multilaterale dal nuovo Patto, rafforza ulteriormente il dialogo permanente tra gli Stati membri e la Commissione che si era originariamente già instaurato nell'ambito delle procedure comprese nel Semestre europeo e può essere interpretato come un segnale da parte dell'UE perché si addivenga alla elaborazione di politiche di bilancio maggiormente condivise, in grado di mitigare l'impressione che uno Stato debba soggiacere a decisioni calate dall'alto.

Questa impressione è ulteriormente avallata dalla previsione di un ulteriore canale di dialogo, quello con il Parlamento europeo, che Consiglio e Commissione dovrebbero avviare per discutere gli orientamenti in materia di politiche indirizzati agli Stati membri, le conclusioni del Consiglio europeo e i risultati della sorveglianza multilaterale. Ugualmente, il Parlamento europeo deve essere reso partecipe "senza indebito ritardo" delle valutazioni della sostenibilità del debito e del relativo quadro metodologico adottato, nonché dei PSB presentati dagli Stati membri, compresi le traiettorie di riferimento e i percorsi della spesa netta, così come le eventuali revisioni degli stessi.

Un elemento di novità di una certa rilevanza potrebbe risiedere quindi nell'ampliamento della platea in senso democratico dei soggetti coinvolti nelle decisioni principali, che si realizza attraverso una sorta di relazione "multidirezionale", consistente nel dialogo con le altre istituzioni europee, ma che segue altresì un'altra direttrice, quella verso lo Stato membro, a cui il Parlamento stesso



può offrire l'opportunità di avere uno scambio di vedute qualora vi sia un rischio significativo di deviazione dal percorso della spesa concordato con la Commissione (art. 30). Tuttavia, attualmente non viene specificato quali riflessi possa avere il dialogo con il Parlamento rispetto alle misure di "austerità" (art. 18) che ad un certo punto lo Stato membro potrebbe trovarsi costretto ad adottare su impulso di Commissione e Consiglio, per fronteggiare il rischio significativo di deviazione dal percorso della spesa netta o quello del superamento del il valore di riferimento del 3% del Pil: al momento l'opzione che sembra prevalere è che questo dialogo sia da considerare solo una "misura reputazionale", ovvero un modo perché ai ministri dei Paesi inadempienti venga "offerto" di comparire davanti al Parlamento europeo per spiegare le disfunzioni rilevate e le azioni da intraprendere in futuro.

Il testo in esame parla di un Parlamento europeo "debitamente coinvolto nel semestre europeo "per accrescere la trasparenza, la titolarità e la responsabilità per le decisioni adottate"¹⁸, in particolare mediante un dialogo economico aperto, ai sensi dell'art. 28, § 3, anche alle parti sociali interessate a discutere sui principali temi programmatici; ma resta ancora sfumato l'apporto che può derivare da questo inedito coinvolgimento del Parlamento, rispetto al dialogo svolto sia con le istituzioni europee che con gli altri portatori di interessi, specialmente in termini di incremento di una reale democraticità e trasparenza dei processi decisionali. In ogni caso, la chiamata in causa del Parlamento va giudicata in senso positivo, in quanto, come detto, per la prima volta la Commissione è tenuta a trasmettere all'unica istituzione democratica i piani strutturali di bilancio di medio termine presentati dagli Stati membri (art. 27, § 2), e la stessa è altresì abilitata ad intervenire "a monte" del procedimento, atteso che sia la Commissione che il Consiglio possono essere invitati a discutere in detta sede anche quegli orientamenti che dovranno rivolgere agli Stati membri.

3. L'indicatore della spesa pubblica tra sostenibilità del debito sovrano e clausole di resilienza.

Per assistere gli Stati il cui debito o il *deficit* sfiorino le soglie di riferimento dei Trattati, nella formulazione del Piano, la Commissione, ai sensi dell'art. 5, è, come detto, tenuta a presentare delle "traiettorie di riferimento" della durata di quattro anni, prorogabili fino a sette, specifiche per ciascuno di essi, fondate sulla possibile evoluzione futura della spesa primaria netta (quella cioè, al netto degli interessi e di eventuali incrementi discrezionali delle entrate), che dovranno accompagnare i paesi interessati negli anni successivi verso la progressiva riduzione della quota in eccesso dei parametri del TFUE.

L'attenzione si appunta, quindi, su una componente della spesa, maggiormente controllabile da parte dei governi, la quale, ancorché passibile di limitate variazioni –

¹⁸ Ex art. 27, § 1, Reg.2024/1263.



cioè di portata tale da non compromettere l'obiettivo previsto nel corso del periodo programmato – rappresenta il centro della "strategia" europea per rendere le politiche fiscali automaticamente anticicliche: una volta tracciata la strada delle spese, infatti, gli effetti del ciclo economico sarebbero in grado di incidere solo sulle voci di entrata, che potrebbero aumentare o ridursi in base a questo, e pertanto, *sub condicione* del mantenimento degli impegni assunti con le istituzioni europee, le manovre messe in campo dagli Stati sarebbero automaticamente anticicliche.

L'art. 7, tuttavia, nonostante l'apertura del reg. 2024/1263 alla instaurazione di percorsi differenziati relativamente alle misure da assumere a questo scopo, ripropone regole quantitative uguali per tutti i Paesi con un rapporto debito su Pil maggiore del 90%, stabilendo che, per ottenere il benessere della Commissione la traiettoria deve in primo luogo prevedere una riduzione del rapporto stesso di un punto percentuale annuo del Pil, dimezzato per gli Stati col medesimo rapporto compreso tra il 60 e il 90%: circostanza, questa, che, secondo la norma, renderebbe "plausibile" l'aggiustamento in discesa del rapporto debito/Pil e dell'indebitamento netto. Il nuovo quadro normativo, tuttavia, come misura precauzionale volta a creare delle riserve di bilancio rispetto all'avverarsi di circostanze oggettive atte a mettere in crisi la sostenibilità dei bilanci, aggiunge un ulteriore parametro, questo relativo al *deficit*, consistente nella previsione che l'aggiustamento continui fino al raggiungimento di un livello di disavanzo strutturale pari all'1,5 per cento del PIL, in tal modo rinforzando la misura consentita al *deficit* dai Trattati.

Tuttavia, questa misura di "salvaguardia di resilienza" (*deficit resilience safeguard*, art. 8), non sembra atteggiarsi a clausola generale di tutela imposta a protezione dell'intera Unione rispetto ad eventi imprevisti e crisi diffuse – come accadeva sotto il regime del precedente PSC -, ma piuttosto sembra riguardare solo gli Stati con i saldi di bilancio non in regola, come difesa dalla eventualità del reiterarsi di politiche economiche avventate: è evidente che questa forma di resilienza riguarda i paesi che vengano fuori dalla procedura di infrazione ma, se il suo obiettivo è di assicurare un impatto favorevole in termini di stabilità economica dell'area euro, sarebbe auspicabile che ne fossero destinatari indifferentemente tutti i paesi, anche quelli definiti "virtuosi", ovvero quelli che fanno segnare quote di debito ricomprese nelle soglie previste dal Trattato, ancorché non destinatari di traiettorie di riferimento. La interpretazione del § 3 dell'art. 9 sembra far propendere, invece, per un'assenza di vincoli in capo a questi ultimi, giacché, come si legge, la Commissione è tenuta, su richiesta, a fornire solo le "informazioni tecniche" necessarie a garantire che il disavanzo nominale sia mantenuto sotto al 3% del Pil. Quindi, a differenza del previgente sistema, ai paesi allineati al disavanzo previsto dai Trattati è garantita una flessibilità massima nell'adozione delle proprie politiche fiscali, mentre, rispetto ai paesi che l'abbiano superato, restano in vigore vincoli soprattutto quantitativi, a dimostrazione di quanto



poco sia cambiato il meccanismo messo in piedi dall'U.E. rispetto alle regole passate, visto che, nella sostanza, benché ritoccata al rialzo e diversamente rinominata, nella pratica, per i soli paesi destinatari di traiettorie di riferimento, si impone una soglia analoga a quella prevista dal previgente Patto, sovrapponibile a quella definita in precedenza come Obiettivo di medio termine¹⁹.

In quella sede, infatti, il rispetto dell'obiettivo di bilancio a medio termine rappresentava il fattore sintomatico della sostenibilità delle finanze pubbliche o di un rapido progresso verso la sostenibilità, ed esso si riteneva adempiuto facendo riferimento al disavanzo strutturale che, per i paesi più indebitati, non poteva superare l'1% del Pil - lo 0,5 secondo il *Fiscal Compact* -; i progressi erano valutati in senso positivo, anche analizzando il tasso di crescita della spesa, che per gli Stati membri che avessero già conseguito l'obiettivo di bilancio a medio termine, non doveva superare il tasso di riferimento a medio termine del potenziale di crescita del Pil, mentre per gli Stati che ancora non l'avessero conseguito, la crescita annua della spesa doveva mantenersi ad un livello inferiore rispetto alle previsioni di crescita del Pil. La definizione di soglie quantitative riguardava quindi la sola quantificazione della soglia del saldo strutturale, a cui corrispondeva il raggiungimento dell'OMT, ritenuto come limite di sicurezza che, una volta raggiunto, avrebbe consentito ai paesi di lasciare operare gli stabilizzatori automatici in presenza di *shock* esterni senza violare il parametro del 3% del rapporto *deficit*/Pil²⁰.

La clausola di resilienza attuale relativa al disavanzo, invece, non si limita a fissare una misura limite per il saldo strutturale, idonea ad assicurare un margine rispetto al valore di riferimento del 3% per il rapporto tra indebitamento netto e il Pil, ma introduce un ulteriore parametro, strettamente connesso al primo, consistente nel saldo "primario" strutturale, che, in base alla norma deve seguire una determinata traiettoria perché sia possibile contenere il saldo strutturale entro l'1,5% del Pil: ai sensi dell'art. 8, il saldo al netto della spesa per interessi deve essere indirizzato verso un miglioramento annuale pari allo 0,4% del Pil, in caso di traiettoria di rientro di durata regolare, ma che viene ridotto allo 0,25% in caso di estensione a sette anni della stessa. L'obiettivo del saldo primario strutturale è perseguito attraverso la traiettoria pluriennale della spesa netta la quale, nel crescere meno del Pil nominale durante il periodo di aggiustamento, garantisce un miglioramento nel rapporto tra saldo primario e Pil, al netto di oscillazioni dovute a fattori esogeni o temporanei ai quali – come si legge a pag. 8 del PSB italiano – sarebbe "inopportuno rispondere con misure di bilancio che rischiano di risultare pro-cicliche". Così congegnate, quindi, le regole

¹⁹ L'OMT fissato nel precedente PSC consisteva nel perseguire un disavanzo strutturale inferiore all'1% del Pil che, per i paesi con un rapporto debito/Pil significativamente al di sopra del 60%, è stato ridotto dal Fiscal Compact allo 0,5%.

²⁰ Cfr. M. BORDIGNON, N. SCUTIFERO, *Il Patto di Stabilità e Crescita tra ieri e oggi*, in <https://osservatoriocpi.unicatt.it/>, 25 novembre 2022.



che impongono una contrazione maggiore del rapporto deficit/Pil nei confronti dei paesi destinatari di una traiettoria di riferimento fanno segnare un elemento di criticità, nell'ulteriore allungamento del periodo di aggiustamento, che lascia il paese stesso imbrigliato da una serie di vincoli volti a centellinare il volume della spesa pubblica per un lungo periodo di tempo, anche dopo e anche oltre quello necessario al rientro nei parametri di Maastricht.

Nonostante lo scarso impatto applicativo delle regole del pregresso PSC nel fronteggiare le ben note situazioni di crisi degli anni scorsi, non viene pertanto ripensato l'approccio delle istituzioni europee per ovviare all'assenza di una politica economica sovranazionale collegata alla politica monetaria, ma invece affida esclusivamente alla ripetitiva imposizione di rigidi obiettivi numerici e parametri uguali per tutti gli Stati membri, nonché alle procedure per gli squilibri eccessivi, l'obiettivo del risanamento dei conti nazionali²¹.

Una volta attivata la procedura di infrazione per disavanzo eccessivo, per gli anni in cui si prevede che esso superi il valore di riferimento, inoltre, anche il percorso correttivo di spesa netta viene agganciato a soglie decisamente non flessibili, dovendo essa risultare coerente con un aggiustamento strutturale minimo su base annua pari almeno allo 0,5 % del Pil; mentre, se la procedura sia stata avviata sulla base del criterio del debito, il percorso correttivo di spesa netta deve corrispondere al percorso della spesa netta stabilito dal Consiglio a norma dell'articolo 17 del regolamento (UE) 2024/1263 (nuova versione dell'art. 3 reg. 2024/1264)²².

Ex ante ed *ex post*, quindi, le condizioni affinché uno Stato possa conseguire una valutazione positiva degli interventi di politica economica dispiegati per evitare o per giungere all'abrogazione delle procedure correttive sono costituite da regole quantitative uguali per tutti, che si pongono come obiettivi finali del piano strutturale oppure delle raccomandazioni specifiche di cui all'articolo 126, § 7, rivolte dal

²¹ Originariamente non contemplate dalla prima proposta discussa dalla Commissione con gli Stati membri, nell'ambito dei negoziati ha prevalso l'impostazione "dogmatica" portata avanti dai Paesi "frugali", i quali, – temendo un eccesso di discrezionalità – hanno chiesto l'inserimento di soglie numeriche per la riduzione del deficit e del debito, nonostante alcuni altri paesi tra cui l'Italia e la Francia, rivendicassero maggiori spazi per finanziare a debito gli investimenti pubblici, attraverso lo scorporo dal deficit di alcune tipologie di spese. Ripercorre l'iter approvativo della riforma, L. BARTOLUCCI, *Il percorso della riforma del patto di stabilità: il compromesso raggiunto peggiora la buona proposta della commissione (ma è comunque un passo in avanti rispetto al "vecchio" patto)*, in *Diritti comparati*, 8 gennaio 2024, p. 4, il quale rileva come si è preferito propendere per la rigidità delle regole fiscali a causa delle difficoltà che si incontrano per stabilire cosa e quanto scorporare dal deficit e perché l'eccesso di flessibilità sarebbe stato interpretato come un incentivo all'azzardo morale dai mercati i quali, ignorando gli scorpori, avrebbero potuto sempre influire sullo *spread*.

²² Come evidenziato da F. SALMONI, *Debito pubblico e Patto di stabilità e crescita. Le nuove regole*, cit., si tratta di un "ritorno al vecchio sistema, sebbene attenuato", nonostante che detti vincoli non fossero presenti nella proposta avanzata dalla Commissione il 9 novembre 2022, laddove era difatti richiesto che il rapporto debito/Pil fosse solo ridotto al termine del percorso di aggiustamento, senza l'imposizione di ulteriori obblighi. Al contrario, le soglie contemplate nel reg. in esame contraddicono "una delle idee centrali della proposta della Commissione: la differenziazione del percorso di aggiustamento dei diversi paesi sulla base delle loro caratteristiche specifiche".



Consiglio allo Stato membro, una volta assunta la decisione sulla esistenza di un disavanzo eccessivo, alle quali lo stesso è tenuto a dare seguito effettivo entro un termine massimo di sei mesi.

Non sfugge quindi che il quadro delle regole fiscali a cui resta ancorata la contrattazione tra paesi è molto più contorto di quello originariamente derivante dal pregresso PSC, e che, di nuovo si è deciso di ricorrere ad indicatori basati su variabili non osservabili, che obbligano all'adozione di politiche di inasprimento fiscale, quantunque ai tempi delle crisi ne sia stata ampiamente dimostrata la loro inutilità e nonostante l'accento ripetutamente posto dallo stesso regolamento sulla necessità di garantire un livello adeguato di investimenti pubblici "per conseguire i principali obiettivi della riforma del quadro di *governance* economica", nonché per rispondere "alle priorità attuali e future dell'Unione" (*cons.* n. 7). Non si è mancato di rilevare altresì la inutilità nella pratica dell'analisi sulla sostenibilità del debito visto che comunque sono state reintrodotte soglie rigide, le quali prevalgono a prescindere dall'esito di tale analisi. E, soprattutto, si torna ancora una volta ad implicare nella sua valutazione delle grandezze strutturali, che chiamando in causa il Pil potenziale e l'*output gap*, risultano non osservabili obiettivamente e difficilmente stimabili.

3.1. La natura "politica" delle prerogative riconosciute alla Commissione nell'ambito delle procedure di rientro nei parametri.

La perseverante adozione di variabili instabili spinge a attribuire oggi, più che nel passato, una connotazione "politica" al ruolo della Commissione nel calcolo del percorso da adottare con la traiettoria di spesa, molto più accentuata rispetto a quello svolto nella definizione delle raccomandazioni soggettive e dei piani strutturali: ancorché ancorato allo scenario di aggiustamento derivante dalla DSA²³, che nel futuro sarà condotta con una metodologia discussa con gli Stati membri nell'ambito del Comitato Economico Finanziario, e nonostante la possibilità consentita agli Stati membri di ritoccare verso l'alto, a certe condizioni, il livello della spesa pluriennale, la plausibilità della traiettoria è pur sempre frutto della osservazione di una serie di variabili macroeconomiche non obiettive, e pertanto anche di valutazioni discrezionali da parte della Commissione stessa; tra l'altro questo potere, cumulandosi ai compiti di

²³ Si legge nel *cons.* n. 21 del regolamento che per i primi piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine, la plausibilità della diminuzione del debito pubblico nel medio termine si baserà sulla metodologia descritta nel *Debt Sustainability Monitor 2023* della Commissione (leggibile in <https://economy-finance.ec.europa.eu/>), col supporto di un gruppo di lavoro costituito da esperti degli Stati membri, dalla Commissione e dalla Banca centrale europea. Quest'ultimo può invitare rappresentanti del Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche e del meccanismo europeo di stabilità in qualità di osservatori. A sua volta, per poter probabilmente assicurare un addentellato con i principi democratici, il Parlamento europeo dovrà avere la possibilità di invitare la Commissione a presentare la propria metodologia nel contesto del dialogo economico introdotto dal regolamento. La variabile chiave della DSA è il saldo primario strutturale, ovvero il saldo di bilancio della Pubblica Amministrazione, esclusi i pagamenti per interessi e al netto di effetti ciclici e di misure temporanee o *una tantum*, in rapporto al PIL.



regolazione imparziale della procedura che il nuovo testo le affida, contribuisce a dare luogo ad una impropria commistione in capo al medesimo soggetto di funzioni politiche e di poteri di monitoraggio e controllo²⁴.

Il potere discrezionale della Commissione, inoltre, accentua la sua portata all'aumentare del periodo temporale dei piani strutturali di bilancio o, più precisamente del periodo di aggiustamento: la sua proroga, infatti, è subordinata all'assunzione dell'impegno ulteriore da parte dello Stato rispetto alla adozione di una serie pertinente di riforme e investimenti e, anche se il regolamento prescrive un lungo elenco di criteri generali che gli Stati devono impegnarsi a rispettare per la concessione della detta proroga, nondimeno, la riorganizzazione dei processi di spesa avviene sotto la lente della Commissione, a cui lo Stato è tenuto a sottoporre un piano "sufficientemente dettagliato" delle riforme e degli investimenti. In un contesto caratterizzato dalla necessità di mantenere basso e coerente col sentiero definito dal Piano il tasso di crescita della spesa netta, il giudizio della Commissione sfuma verso un esercizio politico dei propri poteri, con ricadute sull'orizzonte delle riforme e degli investimenti possibili, i quali, per di più devono condividere le ridotte opportunità di spesa con il finanziamento delle priorità comuni dell'Unione: il rischio di una valutazione negativa della Commissione appare molto pericoloso per un paese come l'Italia e alcuni altri, tutti ugualmente caratterizzati da un volume di debito altissimo, soprattutto per i riflessi che potrebbero riverberarsi sui mercati, per cui è evidente che la contrazione della spesa – in una misura appropriata a ricondurre il rapporto debito/Pil su un percorso di riduzione plausibile - richiede decisioni allocative delle risorse disponibili molto più oculate, accompagnate da capacità programmatiche, monitoraggio e valutazione finalmente efficienti²⁵.

3.2. La traiettoria di spesa netta raccomandata all'Italia.

Nell'esercizio dei compiti attribuitele dal regolamento in commento e sulla scorta delle indagini descritte, nel giugno 2024, la Commissione ha trasmesso all'Italia la propria valutazione della traiettoria di spesa netta che, in quanto tarata, per volontà del Governo in carica, su un periodo di aggiustamento settennale, ha indicato un'ipotetica crescita media dell'aggregato di spesa netta "autorizzata" pari all'1,5% in termini nominali, coerentemente con un miglioramento *ex ante* del saldo primario strutturale

²⁴ Per una sintesi degli aspetti positivi e negativi della riforma, *ex plurimis*, R. BRUNETTA, *Il nuovo Patto di stabilità non funzionerà. Ecco perché è una buona notizia*, in <https://www.ilfoglio.it/economia/2024/02/10>, 10 febbraio 2024, dove l'A. preconizza che, come sotto la vigenza del precedente PSC, i parametri prescritti dalle nuove disposizioni continueranno a non essere rispettati, ma al più gli Stati manifesteranno una tendenza ad incamminarsi su percorsi di rientro, "nella consapevolezza che questa situazione vada bene anche ai mercati".

²⁵ Si legge in *Manovra-2025-2027 - orientamento restrittivo ma necessario*, in <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni>, 29 ottobre 2024, che la manovra per il 2025-2027 è volta a ridurre il *deficit* di bilancio, dal 3,7% del Pil del preconsuntivo 2024 al 3,3% nel 2025, al 2,8% nel 2026 e al 2,6% nel 2027. La riduzione del *deficit* da un anno all'altro configura un orientamento moderatamente restrittivo della politica di bilancio.



di 0,6 punti percentuali di Pil nei primi tre anni, mentre, a partire dal 2028 e fino al 2030, la correzione stimata risulta leggermente più alta (0,67 nel 2028, e 0,64% nel 2030). Il percorso di correzione del bilancio italiano è, inoltre, influenzato dalla circostanza che l'Italia, insieme ad altri Stati, è stata sottoposta a procedura per disavanzi eccessivi e che, per l'effetto, essa dovrà garantire un miglioramento minimo del saldo strutturale complessivo di almeno 0,5 punti percentuali del PIL all'anno: le conseguenze di questo percorso di rientro del *deficit*, tuttavia, sono oggi e per tutto il triennio 2025-2027, attenuate dal fatto che questa percentuale è applicata con riferimento al "solo" saldo primario strutturale, per tenere conto dell'aumento atteso del rapporto tra spesa per interessi e Pil rispetto agli anni precedenti, per via dell'ondata inflazionistica e del conseguente l'inasprimento dei tassi da parte della Bce; esse tuttavia saranno rese più stringenti dal 2028 al 2030, quando la disposizione temporanea di favore non sarà più operativa. L'osservanza della traiettoria di spesa per tutti gli anni dell'aggiustamento dovrebbe far segnare nell'anno finale dell'aggiustamento stesso, il 2031, un *surplus* primario strutturale pari al 3,3% del PIL²⁶, ma, al contempo, le ipotesi della Commissione e della simulazione DSA denotano un effetto molto ridotto sullo *stock* del debito, la cui variazione annua si dovrebbe attestare, dopo un periodo di ulteriore aumento (2025-2028), intorno al -1% del Pil alla fine del periodo di aggiustamento, come accadeva nella vigenza dell'OMT: l'obiettivo di ridurre ogni anno il rapporto debito-Pil, come richiesto dall'art. 7, quindi, resta fermo al piano teorico e, anche se è innegabile che la riduzione di una così alta mole di debito richiede tempi incalcolabili, è altrettanto certo che neppure l'imposizione di dette condizioni - volute dalla Germania e dagli altri paesi "frugali" - sia in grado di fornire una spinta alla ristrutturazione del debito, senza porre una vera attenzione a politiche fiscali (europee) che sostengano la crescita economica, pena il rischio di una ricaduta in politiche fiscali pro-cicliche²⁷.

In ogni caso, a causa della procedura di infrazione per *deficit* eccessivo intrapresa

²⁶ Queste le prescrizioni contenute nel PSB italiano, cit., p. 21 ss. riguardo alla traiettoria di riferimento per la spesa netta ricevuta da parte della Commissione europea.

²⁷ Secondo la traiettoria di spesa trasmessa dalla commissione europea il 21 giugno, infatti, il rapporto debito/Pil continuerebbe a salire fino al 2029, mentre farebbe segnare una leggera discesa dal 2030. Il *deficit*, invece, per il 2024/2025, è previsto in discesa di 0,4 punti percentuali di Pil ma questo aggiustamento non sarebbe a carico di una riduzione del livello delle spese né di un aumento della pressione fiscale, bensì interamente imputabile ad una non ben definita voce "altre entrate", che porterebbe un aumento di circa 9 miliardi, esattamente la misura del deficit aggiuntivo derivante dalla manovra in essere, purtuttavia dall'esame del disegno di legge di bilancio, per il 2025 le maggiori entrate ammonterebbero a molto meno, al massimo a 0,4 miliardi rispetto al 2024. Per un esame dettagliato della coerenza della manovra di bilancio con gli obblighi di rientro del *deficit*, si veda la relazione *Manovra 2025-2027: orientamento restrittivo, ma necessario*, pubblicata il 29 ottobre 2024 a cura dell'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani - OCPI, dove si manifestano perplessità sulla effettività di uno spazio di bilancio per una manovra espansiva di 9 miliardi, anche perché molte delle coperture, come quelle relative alle banche e alle assicurazioni, in realtà derivano semplicemente dal rinvio ad una data futura - il 2027 - di una serie di deduzioni loro spettanti, in pratica una sorta di prestito fatto allo Stato, il che significa, pertanto, che dal 2027 si produrrà un ulteriore costo, con ripercussioni negative per gli anni a venire.



dall'UE nel luglio 2024²⁸, l'Italia è oggi assoggettata ad un percorso di aggiustamento che, come detto, annuncia una correzione del *deficit* (strutturale) di almeno lo 0,5% del Pil all'anno, presumibilmente fino al 2030, anno in cui è prevedibile un rapporto tra indebitamento netto e Pil al di sotto del 3%; quando l'Italia uscirà dalla PDE, per effetto della clausola di resilienza citata, il piano di aggiustamento dovrà condurre ad un ulteriore aumento della correzione annua, fino a raggiungere l'obiettivo dell'1,5% di *deficit* su Pil e non più del 3%.

Insomma, se il nuovo piano strutturale italiano non riceverà osservazioni di particolare rilievo dalla Commissione, significa che, a dispetto della imposizione delle soglie cd. "ragioneristiche"²⁹, il senso delle nuove disposizioni può, molto più realisticamente, riassumersi al più nella sua capacità di incanalare i paesi membri su un percorso di riduzione, la cui plausibilità si fonda - praticamente, solo - su un basso livello di rischio che detto rapporto non diminuisca negli anni successivi al periodo di aggiustamento (art. 10, §1, b)³⁰.

4. Funzioni di controllo della Commissione sui piani strutturali di bilancio e la necessità di nuove misure di contenimento della spesa pubblica.

Il ruolo dominante della Commissione non si esaurisce nelle attività di consulenza e indirizzo finalizzate alla elaborazione del piano: esso prosegue infatti per tutto il percorso di aggiustamento in virtù dell'obbligo della presentazione da parte degli Stati - entro il 30 aprile di ogni anno - di una relazione annuale sui progressi compiuti (art.

²⁸ La proposta di decisione del Consiglio sull'esistenza di un disavanzo eccessivo in Italia emanata sulla scorta della relazione della Commissione è leggibile in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML>. Dopo aver rimarcato che i termini per l'apertura della procedura per i disavanzi eccessivi risiedono sul mancato rispetto del criterio del disavanzo e sulla necessità di riportarlo in linea con i Trattati, mentre per il caso del mancato rispetto del criterio del debito, il graduale rientro deve essere coerente col percorso della spesa netta sulla base dei piani strutturali di bilancio di medio termine presentati dagli Stati membri, il Consiglio precisa che la decisione rispetto all'Italia riguarda solo il superamento del rapporto tra il disavanzo pubblico e il Pil rispetto al valore di riferimento del 3%, poiché, assente a quella data la decisione finale del Consiglio sul percorso della spesa netta, "la Commissione non è in grado di valutare il rispetto del criterio del debito conformemente alle nuove norme"

²⁹ L'espressione è di G. CARNAZZA, E. CARNEVALI, *Riforma del Patto di stabilità e crescita: un'occasione persa*, in <https://eticaeconomia.it>, 13 febbraio 2024, i quali, parimenti si interrogano sulla validità di queste soglie sul riordino delle finanze pubbliche e sulla quasi totale assenza di approcci innovativi rispetto al passato: "purtroppo, non c'è ragione per pensare che la riforma appena varata rappresenti un qualche passo avanti rispetto a prima. Mentre gli Stati Uniti sono impegnati in un piano per la riconversione ecologica dell'economia fondato su politiche industriali e fiscali estremamente aggressive, l'Europa sembra dedita a dare la caccia a vecchi fantasmi".

³⁰ Esaminando il quadro della manovra finanziaria per il 2025, M. BORDIGNON, L. RIZZO, R. SECOMANDI, *Le sorprese della manovra*, in <https://lavoce.info/archives>, 29/10/2024, evidenziano una serie di discrepanze tra il DPB e il disegno di legge di bilancio presentato al Parlamento il 23 ottobre: in particolare riguardo alla ampiezza delle coperture, nel DPB si parlava genericamente di maggiori entrate non specificate per oltre 3 miliardi di euro. Nella proposta di legge di bilancio questa voce viene invece ridotta a 1,2 miliardi, e la componente ulteriore di spesa che occorre coprire deriva principalmente da riduzioni dei fondi dei ministeri, per un importo pari a circa 2,15 miliardi di definanze di numerosi programmi di spesa, fatta eccezione di quelli del Ministero della difesa. La strategia per la riduzione della spesa pubblica, pertanto, poggia su una serie di tagli lineari ai programmi di spesa, come ad esempio quelli per l'Anas e per la rete ferroviaria, ma non è chiaro a quali aree si riferiscano e se sia stata effettuata una valutazione del possibile impatto sulla qualità dei servizi erogati alla collettività.



21), da sottoporre all'attenzione della Commissione nell'esercizio dei suoi poteri di monitoraggio, e le cui risultanze vengono riportate in un apposito conto di controllo, con particolare attenzione alle deviazioni, tanto verso l'alto che verso il basso, delle spese nette effettive dal percorso della spesa netta. In dettaglio, nell'ambito del conto di controllo attivato per ciascuno Stato membro, dovrà essere registrato un debito quando la spesa netta interna in un dato anno è superiore al percorso della spesa netta approvato dal Consiglio. Esso registrerà invece un credito quando detta spesa sia inferiore. Il saldo cumulato del conto di controllo sarà pari alla somma di debiti e crediti annuali e sarà espresso in percentuale del PIL (art. 22, § 1-4).

L'unica forma di monitoraggio attualmente prevista nel testo ha ad oggetto quindi il conto di controllo sull'andamento dell'aggregato di spesa, registrandone le deviazioni annuali in eccesso o in difetto. Da questo resoconto, tuttavia, esula un'analisi delle deviazioni nella riduzione effettiva del debito, come potrebbe accadere nel caso in cui, malgrado sia stato rispettato il percorso di spesa, "andamenti impreveduti - e pertanto non considerati *ex ante* -, di variabili non incidenti sull'aggregato di spesa, abbiano determinato un'evoluzione del debito diversa da quanto inizialmente prevista"³¹.

Solo in presenza di una raccomandazione del Consiglio che attiva una delle clausole di salvaguardia generali o nazionali (artt. 25, 26), il conto di controllo dello Stato interessato non registra deviazioni nel percorso di spesa.

Quello che la norma non chiarisce è se l'esame della Commissione sull'osservanza della traiettoria tecnica delle spese si concentri solo su questo documento, o se invece si estenda, in funzione di vigilanza preventiva, anche ai documenti attualmente presentati dai singoli Stati nell'ambito delle procedure del Semestre Europeo, per consentire all'UE di effettuare l'analisi annuale dei disegni di legge di bilancio, e che per l'Italia, si concretizza in particolare nella sottoposizione alla Commissione del Documento programmatico di bilancio (DPB), perché anch'esso contribuisca alla "bollinatura" annuale, ed *ex ante*, della coerenza della legge di bilancio con le previsioni contenute nel Piano.

L'introduzione di nuovi controlli - ricorrenti e sistematici - da parte della Commissione sull'effettiva osservanza del tasso di crescita della spesa netta stabilito nell'ambito del Piano, rende più che mai urgente per l'Italia una riorganizzazione delle procedure interne connesse alla programmazione, monitoraggio e valutazione della spesa pubblica, anche attraverso la istituzione di processi integrati di revisione della spesa. Perché le nuove regole europee non restino solo delle suggestioni, occorre una più attenta misurazione dell'ammontare complessivo di spesa delle amministrazioni pubbliche nel momento della programmazione, una oculata decisione allocativa sulle

³¹ Aspetto, questo, chiarito dal Dossier: *La riforma della governance economica europea: profili finanziari dei testi concordati in sede di Consiglio e nell'ambito del "Trilogo"*, a cura dell'Osservatorio sulla finanza pubblica e le politiche di bilancio della Camera dei deputati, 4 marzo 2024, leggibile in <https://temi.camera.it/leg19/dossier/OCD18-19746/>, p. 13 ss..



risorse disponibili e, non da ultimo, un serio sistema di valutazione dell'impatto reale delle spese sul miglioramento delle grandezze macroeconomiche.

Queste decisioni, quindi, diventano il centro - e il limite - delle future decisioni di bilancio e costituiscono il perimetro all'interno del quale definire le misure di attuazione.

L'esigenza di rispettare gli obiettivi fissati ma anche lo scopo di evitare quelle duplicazioni che finora ne hanno vanificato l'efficacia, rappresentano ottime ragioni per determinare seriamente le istituzioni italiane a porre tra le proprie priorità il potenziamento degli strumenti di monitoraggio e il ripensamento dei documenti di finanza pubblica inclusi nell'articolazione del ciclo di bilancio.

Queste azioni dovrebbero svolgersi in sintonia con la messa a punto, previa una ulteriore evoluzione della sperimentazione già iniziata³², del sistema di allocazione delle risorse volto al superamento del criterio della spesa storica: il riferimento riguarda l'assunzione del cd. bilancio a Base Zero (ZBB, acronimo inglese di *zero base budgeting*), ovvero di un bilancio che, partendo dallo "zero" a ogni nuovo ciclo, rimette in discussione, annualmente, ogni singola voce di spesa valutandola alla stregua delle priorità di riferimento delle azioni proposte, e non solo per gli aggiustamenti al margine, fondati sul presupposto che quello sarebbe stato lo stanziamento minimo necessario per il soddisfacimento delle esigenze di spesa delle amministrazioni richiedenti.

Proprio la pressione esercitata dai Trattati europei ha spinto l'Italia a valutare l'ipotesi di uscire dalla cd. logica incrementale, che era divenuta di automatica applicazione al momento della redazione dei bilanci, e che aveva determinato il sistematico rifinanziamento in aumento di qualunque programma di spesa, a prescindere dalla sua reale utilità: una volta ammessa l'esigenza della prospettiva di un processo permanente di analisi e revisione della spesa, gli studi in corso evidenziano le varie potenzialità del bilancio "a base zero", che risiedono nella sua capacità di indurre i livelli manageriali delle amministrazioni a un più incisivo ruolo di programmazione e nella maggiore responsabilizzazione dei centri amministrativi nella individuazione delle linee direttive in relazione all'azione amministrativa e, in generale, alla qualità della spesa (ad esempio, quella dei servizi erogati), così da fornire al decisore politico elementi di analisi e valutazione delle politiche pubbliche.

³² Il riferimento riguarda la Relazione RGS sulla sperimentazione del bilancio a base zero ai sensi dell'art. 21 della legge 243 del 2012, 12 dicembre 2014, in www.rgs.mef.gov.it, p. 4 ss. La RGS, tuttavia, rileva delle criticità nell'adozione di questo sistema, osservando che esso, in quanto rimette in discussione le dotazioni finanziarie dei singoli programmi, non si attaglia alle esigenze della programmazione di medio e lungo termine, e in particolare alla programmazione della spesa per investimenti che, per sua natura, richiede invece un maggior grado di affidamento in ordine alla disponibilità delle risorse. Ovviamente, non meno scabra da problemi appare la possibilità di accettazione del nuovo paradigma da parte delle pubbliche amministrazioni.



5. La scarsa flessibilità della traiettoria di riferimento: il rischio della riproposizione di politiche anticicliche.

A prescindere dai casi in cui possa concedersi la proroga del periodo di aggiustamento (art. 14) - al sussistere di specifici criteri -, o dalla sopravvenienza di eventi imprevedibili oppure, ancora, di circostanze oggettive impeditive dell'attuazione del piano originario, in fondo, la traiettoria di aggiustamento resta imm modificabile nel corso del tempo di riferimento, ed in più, anche posto che una deviazione dal percorso della spesa netta fosse autorizzata, resterebbe ferma la condizione della intangibilità della sostenibilità di bilancio a medio termine: andando oltre la sua natura di misura solo reputazionale, a livello applicativo il precipitato di questa regola è una contrazione nel ventaglio delle misure di bilancio anticicliche che restano a disposizione degli Stati tenuti ad un percorso di rientro nei parametri, essendo queste ultime, invece, garantite solo per gli Stati già rispettosi degli *standards* europei. L'abrogazione della regola del ventesimo all'anno è sicuramente una misura di favore verso gli Stati indebitati ma, da sola non è in grado di facilitare l'adozione di politiche anticicliche giacché le variazioni dal percorso annuale possono essere molto limitate dall'esigenza di raggiungere comunque l'obiettivo previsto nel corso del periodo programmato, ancorché la traiettoria della spesa netta escluda dal calcolo la componente ciclica della spesa per i sussidi di disoccupazione, delle misure *una tantum* e di altre misure temporanee.

Se queste sono le regole che dovranno essere rispettate, in tempi eccezionali – come quelli in cui si è versato negli ultimi anni – il debito non potrà più permettersi di salire di 10 o anche di 20 punti, in tal modo disattendendo una delle ragioni più importanti nella determinazione a mettere mano alla riforma della disciplina sul coordinamento e la sorveglianza dei bilanci pubblici, ovvero di rivedere le regole fiscali e la *governance* europea in modo da stimolare gli Stati ad attuare politiche maggiormente orientate alla crescita, e consentire loro di spendere nei momenti in cui occorre sostenere una temporanea flessione dell'economia.

Il divieto di incidere sulla sostenibilità generale del bilancio è un vincolo estremamente stringente, soprattutto se lo si paragona alle misure solidaristiche che hanno ispirato le azioni europee durante la pandemia: dinanzi a crisi analoghe a quelle verificatesi nei primi anni 2000 o nel biennio 2020-2021, nessuno Stato membro "sotto osservazione" potrà infatti permettersi deviazioni dal percorso della spesa netta tali da compromettere il risultato finale della sostenibilità di bilancio. E questa limitazione riguarda anche gli Stati già assoggettati alla procedura di infrazione per disavanzo eccessivo, i quali, pur versando in gravi difficoltà economiche, si troveranno a dover affrontare *shock* esogeni con uno strumentario fiscale particolarmente ristretto, dal momento che nemmeno in tali circostanze sarebbero autorizzati ad abbandonare la traiettoria stabilita nell'ambito della procedura di rientro.



Sul versante degli eventi idonei a configurarsi come circostanze eccezionali, essi sono oggetto di interpretazioni che possono leggere in senso estensivo o restrittivo la scarsa definizione fornita dal testo, ovvero l'essere "eventi esogeni imprevedibili non soggetti al controllo dello Stato membro".

Sia nell'ipotesi del ricorrere di gravi *shock* per la zona euro o per l'Unione nel suo complesso, che per il caso che intervengano circostanze eccezionali con rilevanti ripercussioni sulle sue finanze pubbliche, è consentita l'attivazione di una clausola di salvaguardia – rispettivamente, generale in presenza di una grave congiuntura negativa diffusa all'intera zona euro, e nazionale, se l'evento eccezionale riguarda un unico paese – finalizzata ad una deviazione dal percorso della spesa netta sulla scorta di raccomandazioni "autorizzatorie" della Commissione e del Consiglio; l'indeterminatezza delle circostanze che consentono ad uno Stato membro di deviare dal percorso della spesa netta, tuttavia, anche in questo caso, comporta che il momento decisionale sia frutto di valutazioni ampiamente discrezionali da parte delle istituzioni europee e per questo, capaci di trasformarsi in scelte politiche, di cui ben si conoscono le conseguenze sul livello di "gradimento" sia popolare che dei mercati.

In conclusione, il regolamento legittima, come il precedente Patto, deviazioni temporanee dal piano a medio termine solo in circostanze eccezionali e a questa fattispecie si aggiunge l'ulteriore possibilità per gli Stati di rivedere il piano strutturale nazionale: quest'ultima opzione, consentita prima della fine del periodo di aggiustamento, è ammessa allorché la richiesta di riforma del piano sia determinata dall'avvicinarsi di nuovi governi di diverso orientamento politico oppure in presenza di circostanze oggettive impeditive dell'adempimento.

L'istituto della "revisione" consente di rimettere in discussione "nel merito" il percorso di rientro grazie alla elaborazione, sempre di competenza della Commissione, di una nuova traiettoria di spesa; tuttavia, esso non consente una dilazione dei termini previsti fino ad allora riguardo allo sforzo di aggiustamento, né una riduzione quantitativa degli impegni assunti. La proroga del periodo di aggiustamento non discende infatti in automatico dalla richiesta di presentare un piano riveduto, ma ancora una volta dipende da una valutazione della Commissione, chiamata, in questa sede, a testare il livello di attuazione delle riforme che avevano giustificato la proroga del piano originario.

Le clausole di salvaguardia, invece, rappresentano in sostanza solo una forma di proroga autorizzata del termine per il conseguimento degli obiettivi macroeconomici, vista la temporaneità delle deviazioni significative dal piano di medio termine – un anno salvo ulteriori proroghe -, e la necessità di un'intesa volta a correggere in un periodo limitato le deviazioni consentite (cons. n. 42).

6. Conclusioni.



La riforma da poco approvata cerca di affrontare i molti difetti riscontrati nel vecchio quadro della *governance* economica: le nuove regole fiscali possono anche far segnare un miglioramento nel coordinamento delle politiche economiche dei singoli Stati con gli obiettivi che si prefigge l'UE per rafforzare la resilienza economica sovranazionale alle sfide future, soprattutto sotto il profilo della gradualità del loro raggiungimento. Tuttavia, come si è visto, gli obiettivi perseguiti continuano ad essere legati esclusivamente a vincoli quantitativi e la Commissione concentra i suoi sforzi molto più sul contingentamento della spesa pubblica – anche se al netto della spesa per interessi, delle misure discrezionali sul lato delle entrate e di altre variabili di bilancio al di fuori del controllo del Governo –, piuttosto che sull'importanza del contributo delle riforme e degli investimenti al risanamento dei conti. È un segnale che è ancora forte la voce dei paesi frugali e che si sta esaurendo il senso di comunità che ha marcato le politiche economiche EU negli ultimi anni.

Il ripristino di tali regole quantitative, uguali per tutti i paesi, riflette l'incapacità di abbandonare del tutto la struttura del precedente Patto di stabilità e crescita, basata su regole numeriche predefinite, ancorché l'originario approccio proposto nel testo iniziale dalla Commissione presentasse degli spunti innovativi, rinvenibili soprattutto nell'individuazione di regole tarate in base alle situazioni di finanza pubblica e alle prospettive economiche diverse dei singoli paesi, determinate attraverso la metodologia comune dell'analisi di sostenibilità del debito.

Anche il nuovo quadro, quindi, è frutto di complicati compromessi che sconfessano i valori della semplificazione e della flessibilità i quali, invece, avrebbero un ruolo considerevole nel favorire lo sviluppo di progettualità europea verso prospettive un po' più ambiziose³³ rispetto alle ripetitive politiche basate sugli zero virgola³⁴.

Ridurre il debito e il *deficit* è una necessità ma nonostante da più parti si ritiene – anche a livello di istituzioni europee – che ciò debba avvenire senza soffocare la crescita, in realtà nessuna ricetta per il contenimento delle due sfide è stata ancora proposta dai ministri economici dell'area euro; nella dichiarazione dell'eurogruppo sugli orientamenti di spesa per il 2025 al più si auspica che le strategie per la riduzione degli elevati livelli di disavanzo e debito siano applicate "in modo da ridurre al minimo

³³ Sulle sfide e sulle prospettive che attendono l'UE, secondo il Rapporto commissionato da Ursula von der Leyen a Mario Draghi sul futuro della competitività europea, A. POGGI, F. FABRIZZI, *Il nuovo Whatever it takes. Il rapporto Draghi: ambizioni e difficoltà del futuro dell'Europa*, in www.federalismi.it, editoriale dell'11 settembre 2024. Il rapporto Draghi dal titolo *Il futuro della competitività Europea - parte A e parte B -*, del settembre 2024 è leggibile in italiano in <https://www.eunews.it/>.

³⁴ Cfr. G. TRIA, *La marcia per la stabilità, gli «zero virgola» e i documenti europei*, in <https://www.ilsole24ore.com/>, 10 settembre 2024, il quale fa presente come "il primo "zero virgola", cui dovrà rispondere il Governo italiano, è una riduzione dello 0,5% l'anno del *deficit* pubblico fino a quando il *deficit* stesso non tornerà sotto il 3% e quindi l'Italia uscirà dallo stato di infrazione per deficit eccessivo"; a questo punto, ci sarà un nuovo "zero virgola" da rispettare, relativo al percorso di aggiustamento che prevede, quale clausola quantitativa oggi sospesa perché attualmente l'Italia si trova appunto in una PDE, la riduzione del rapporto debito/Pil dell'1% l'anno.



l'impatto sulla crescita", così dimostrando che sin d'ora se ne prevede il rallentamento. La volontà di trasporre queste cautele in proposte concrete per ora resta nella sfera dei buoni propositi ma la necessità di trovare soluzioni capaci di stimolare la crescita o, almeno, di non deprimerla, si fa ancora più urgente di fronte al rischio che le prospettive economiche continuino a ristagnare al ribasso, più ancora di quanto finora si sta constatando³⁵.

Come si è visto, l'attuale braccio preventivo assume a centro delle proprie funzioni di coordinamento e vigilanza sui conti pubblici il concetto di spesa netta, per la quale è richiesto che, nel corso della traiettoria di riferimento, resti ad un livello più basso della crescita della produzione a medio termine, allo scopo di non continuare ad alimentare la crescita dello *stock* di debito.

Il nuovo testo opera numerosi richiami all'importanza delle riforme e degli investimenti e questo denota come la Commissione abbia assunto consapevolezza del fatto che, per quanto uno Stato si adoperi per l'adozione di consistenti sforzi di aggiustamento fiscale, resta molto difficile per quelli più indebitati il rientro dall'eccesso di debito/*deficit*. Il parametro della spesa, come definito dal sistema, invece, diventa l'unico indicatore per verificare l'effettiva attuazione del piano senza alcuna considerazione della sua composizione qualitativa, in quanto continua ad essere misurata come un aggregato indistinto: la traiettoria tecnica, essendo il documento orientativo per la stesura del piano strutturale, deve ricomprendere anche la fetta della spesa dedicata agli investimenti – giacché questi non sono stati esclusi dal computo totale -, e nessuna ulteriore diversificazione viene operata in base ad altre possibili destinazioni, quali ad esempio, le spese per la ricerca, l'istruzione, e per promuovere politiche attive per il lavoro – le uniche escluse sono quelle per le indennità di disoccupazione necessarie a contrastare gli effetti del ciclo economico -, né con l'obiettivo di scorporarle dall'intero ammontare, né col fine di incentivarne l'adozione.

Le nuove regole non concedono uno spazio significativo alla composizione della spesa pubblica nelle sue due componenti di parte corrente e in conto capitale né danno accesso ad una qualche forma anche ridotta di *golden rule* per esentare gli investimenti pubblici dal computo del *deficit* su Pil: questa articolata impalcatura mira a rinvenire ed imporre un limite alla crescita dell'aggregato di spesa, a prescindere dalle proposte di obiettivi di crescita della produzione che uno Stato (si spera, rispettando un principio di credibilità) potrebbe presentare all'UE, e nonostante – ad esempio – in

³⁵ Cfr. E. BONINI, *L'economia europea tiene, ma è ostaggio dei 'fattori esterni'*, in <https://www.eunews.it/2024/05/15/>, 15 maggio 2024, dove si osserva che, anche se la crescita europea è stata migliore del previsto all'inizio del 2024 e la riduzione dell'inflazione ha creato le premesse per una "graduale espansione dell'attività economica [...], l'incertezza e i rischi al ribasso per le prospettive economiche sono ulteriormente aumentati negli ultimi mesi". Per l'Italia, il commissario Gentiloni ha preannunciato l'aumento del debito pubblico allo scopo di proteggere gli investimenti.



certi anni questo faccia segnare una crescita superiore alle attese delle entrate di bilancio, siano esse di natura ciclica o strutturale³⁶, le maggiori risorse non possono essere investite per incrementare neppure le spese in conto capitale dovendo contribuire ad una riduzione "contabile" del debito.

La regola fondata su un tetto di spesa predefinito può risultare perciò anche più rigida rispetto a quella dell'equilibrio e -come si è cercato di dimostrare - neppure è in grado di mettere al riparo da quegli effetti prociclici che si erano osservati nell'applicazione della disciplina sul saldo strutturale, tanto più in relazione a *shock* esogeni; ad esempio, il sistema della deviazione dalla traiettoria di spesa non consente l'adozione di rapidi scostamenti di bilancio nel caso occorra fronteggiare un evento imprevisto e, comunque, è sempre richiesta la compensazione con una riduzione di altre spese o un aumento delle entrate, perché sia rispettata la regola della spesa fissata per quel Paese e garantita l'intangibilità della clausola sulla sostenibilità di bilancio a medio termine (artt. 24 e 25).

L'impressione che deriva dalla lettura della nuova disciplina è che, se è vero che l'intento di rafforzare la titolarità degli Stati membri attraverso un accordo individuale sul percorso di aggiustamento, abbia indotto a ritenere che il nuovo PSC sia migliorativo per la maggiore flessibilità e per il lasso di tempo più ampio consentito agli Stati per ridurre il debito, in realtà questo strumento sembra subire una significativa trasformazione, da procedura destinata a mettere al riparo l'Unione europea da comportamenti irresponsabili di qualche Stato membro che potrebbero contagiare l'intera area euro, in una procedura che, prima ancora di dover arrivare ad adottare misure correttive, riduce l'accesso ai finanziamenti per spese strategiche e accentra nelle mani della Commissione, in aggiunta alle raccomandazioni che intervengono nel Semestre europeo, un potere di controllo quantitativo diffuso delle politiche economiche nazionali di governo. Il "coordinamento efficace delle politiche economiche" a cui è intitolato il regolamento n. 2024/1263 non trova riscontro nel suo contenuto, dove la prospettiva della stabilità dell'area euro è sorretta esclusivamente da un modello incentrato sulla sorveglianza di bilancio – come il precedente PSC –, in presenza di un contesto carente di qualunque strumento di politica fiscale espansiva comune: pensare, ad esempio, di prevedere la predisposizione di programmi per lo sviluppo di una politica industriale sovranazionale consentirebbe all'UE di aggredire il basso tasso di crescita del Pil europeo. Da sole, tutte le regole fiscali comportano vincoli finanziari a carico degli Stati membri, che possono compromettere le opportunità di crescita del paese e dell'intera area euro, a meno che queste non siano temperate da altre misure realmente in grado di garantire, al bisogno,

³⁶ Come evidenziato dal Dossier: *La riforma della governance economica europea: profili finanziari dei testi concordati in sede di Consiglio e nell'ambito del "Trilogo"*, cit., p. 10 ss., dove si rappresenta altresì che nel caso in cui l'andamento delle entrate possa risultare "meno dinamico del previsto", questa circostanza non limiterà la capacità di spesa del Paese ai fini del rispetto delle regole europee.



l'applicabilità di politiche fiscali anticicliche e di incentivare la riduzione del debito pubblico eccessivo nei momenti di favorevoli del ciclo economico, grazie ad una temporanea contrazione della spesa pubblica.

Tuttavia, la visione europea è rimasta molto limitata e si è accettato ancora una volta il "male minore" di un indebolimento delle potenzialità di crescita dei singoli Stati, pur di obbligarli al rispetto quasi "punitivo", di soglie predefinite, che li vincolano "a convergere verso l'austero 1,5% di deficit/Pil"³⁷. tutte le regole fiscali determinano vincoli finanziari a carico degli Stati membri, che possono compromettere le opportunità di crescita del paese e dell'intera area sovranazionale oppure che, se ben congegnate, consentono l'adozione di politiche fiscali anticicliche ed incentivare la riduzione del debito pubblico eccessivo:

In assenza di altre politiche, l'impianto del nuovo Patto appare debole a fronte delle sfide europee ma anche nella prospettiva del rafforzamento della stabilità dei bilanci: l'impatto sui Pil nazionali, soprattutto a partire dal 2027, quando si dovranno confrontare con la fine del PNRR e degli sconti sulla spesa per interessi non sarà irrilevante, ma non lo sarà neppure quello sul Pil europeo, che dovrà rinunciare a beneficiare delle occasioni di crescita dei singoli Stati.

³⁷ Come evidenzia G. PIGA, *Patto di stabilità, la tenaglia europea e il colpo di reni che serve all'Italia*, 28 dicembre 2023, in <https://24plus.ilsole24ore.com/>, i prossimi governi dovranno fare da soli quello che "un'Europa sospettosa non ha consentito e cioè trovare, ma non a deficit, risorse per finanziare le necessarie e inevitabili spese per lo sviluppo per il tramite degli investimenti pubblici". La mancanza di crescita europea, unitamente all'affermarsi di nuove misure di *austerità* "non potrà che stimolare populismi e estremismi, mettendone a rischio la stabilità tanto cara, paradossalmente, ai falchi dell'austerità, risultati vincitori nella lotta sulla riforma del Patto".