

PROVE DI RIFORMA DELLE REGOLE FISCALI UE TRA NUOVI PERCORSI DI SOSTENIBILITÀ DEI DEBITI SOVRANI E VECCHI POTERI DELLE ISTITUZIONI EUROPEE*

Chiara M. A. Orrei**

SOMMARIO: Premessa; 1. - Le criticità del Patto di stabilità e crescita: un sistema imperfetto alla prova dei fatti; 2. - I pilastri della riforma tra aspettative disattese e tentativi di ripresa delle politiche frugali; 2.1. - Il presunto rafforzamento della titolarità degli Stati membri e i nuovi poteri delle istituzioni europee; 2.2. - Il nuovo indicatore della spesa primaria netta e la traiettoria tecnica di riferimento; 2.3 – Il nuovo ruolo della Commissione: coordinamento e controllo nell’attuazione dei piani strutturali nazionali; 3. - Aspetti procedurali: il coinvolgimento del Parlamento europeo nel dialogo con le altre istituzioni europee e con i paesi membri; 4. - Le novità nella procedura per gli squilibri macroeconomici eccessivi; 5. - Conclusioni: il problema del contenimento dei debiti nazionali attraverso vincoli numerici.

Premessa

Il presente contributo si prefigge il duplice obiettivo di esaminare le ragioni poste a fondamento della esigenza, maturata in conseguenza della nota serie di crisi che hanno attraversato l’eurozona, di riformare le regole di bilancio dell’Unione europea contenute nel Patto di stabilità e crescita; nonché di segnalare le contraddizioni che si stanno evidenziando in seguito all’ampio dibattito che tuttora è in corso per la graduale messa a punto della nuova proposta¹.

Sulla scorta del testo presentato di recente formalmente anche al Consiglio² - allo scopo di dare impulso alla procedura legislativa ordinaria tendente all’adozione congiunta di un atto

* Relazione ampliata e sviluppata dell’intervento tenuto il 25 ottobre 2023, in occasione del seminario dal titolo “Il percorso di riforma delle regole fiscali europee”, organizzato presso l’Università degli Studi di Salerno nell’ambito della cattedra di Contabilità di Stato.

** Ricercatrice di Diritto Amministrativo e Prof. Aggreg. di Contabilità di Stato dell’Università degli Studi di Salerno. Prof. Aggreg. di Programmazione pubblica e bilancio dello Stato presso il corso di laurea “Giurista d’impresa e delle nuove tecnologie”.

¹ Tra gli altri, A. Guazzarotti, *La riforma delle regole fiscali in Europa: nessun Hamiltonian moment*, in *Rivista AIC* (2023) leggibile in <http://www.rivistaaic.it>.

² Il 9 novembre 2022 la Commissione europea ha pubblicato il documento contenente gli orientamenti per la riforma del quadro della *governance* economica europea (“Communication on orientations for a reform of the EU economic *governance* framework”, COM (2022) 583 final, Brussels), espressione delle linee guida elaborate dalla Commissione stessa, sulle quali convergono anche alcune delle proposte avanzate dalle parti interpellate. Il 26 aprile 2023 la Commissione europea ha presentato al Consiglio e al Parlamento tre proposte legislative volte a riformare le regole della *governance* economica dell’UE, e a definire in particolare un quadro di regole a cui

regolamentare -, vale inoltre la pena di approfondire le ricadute sulle politiche economiche dei singoli Stati membri e le opportunità che le regole riformate potrebbero offrire in favore di una crescita economica, che sia coerente con le priorità politiche perseguite dall'UE - come le transizioni verde e digitale -le quali peraltro richiedono un significativo dispendio di risorse, tanto più in un momento caratterizzato da un complesso, quanto persistente, contesto macroeconomico.

1. - Le criticità del Patto di stabilità e crescita: un sistema imperfetto alla prova dei fatti.

Il succedersi di una serie di crisi, da quella economica a quella sanitaria, unitamente a tutte le problematiche connesse all'aumento imprevisto dei tassi di inflazione e al corrispondente aumento dei tassi di interesse, sono in sintesi, solo alcune delle molteplici circostanze che hanno messo alla prova le regole sulla *governance* economica, facendone emergere la loro inadeguatezza, da imputare in prima battuta ad una eccessiva rigidità dei parametri di convergenza imposti ad ogni Stato membro a prescindere dalla eterogeneità delle posizioni debitorie di partenza.

Le frequenti modifiche apportate nel tempo ai regolamenti del Patto nel tentativo di adattarne di volta in volta i fondamenti alle mutevoli condizioni di fatto e la sottoscrizione del "Fiscal Compact"³, hanno ulteriormente penalizzato gli Stati con un debito superiore al 60% del PIL, aggiungendo nuovi vincoli, tra i quali quello di rientrare dal debito di un ventesimo all'anno sulla parte eccedente detta soglia (per l'Italia pari a circa 40 miliardi) e rafforzando il "peso" delle raccomandazioni proposte dalla Commissione. Solo con la diffusione della emergenza sanitaria, per la prima volta quest'ultima ha improntato alla condivisione le proprie decisioni, attivando la clausola di salvaguardia interna al Patto di stabilità, grazie alla quale gli Stati fino al 1° gennaio 2024 non sono tenuti al rispetto dei limiti imposti dal Patto stesso. In mancanza della tempestiva approvazione del nuovo testo regolamentare, pertanto, dal nuovo anno, dovrebbe essere riattivata la procedura di vigilanza sui deficit eccessivi e per molti Stati questo evento potrebbe rivelarsi particolarmente problematico⁴.

dovranno aderire le politiche di bilancio degli Stati membri. Una di queste attiene alla abrogazione del blocco di norme dedicato a prevenire gli squilibri eccessivi; un'altra riguarda la modifica delle disposizioni rivolte a correggerli, una volta che questi si siano già verificati; mentre l'ultima è mirata a rimodulare le regole relative ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

³ Avvenuta nel 2012, ovvero a ridosso delle novità apportate al Patto originario, con l'obiettivo di rafforzare il pilastro economico dell'unione economica e monetaria adottando una serie di regole intese a rinsaldare la disciplina di bilancio, tra cui la cd. "regola del pareggio di bilancio", e il meccanismo correttivo automatico della riduzione di un ventesimo all'anno del debito dei paesi il cui rapporto debito pubblico/prodotto interno lordo superi il valore di riferimento del 60%. Per i paesi che, come l'Italia, fanno segnare un rapporto debito/PIL superiore al 60%, il limite inferiore per l'obiettivo di medio termine non può superare un disavanzo strutturale maggiore dello 0,5% del prodotto interno lordo ai prezzi di mercato, anche se, proprio a causa del succedersi della serie di crisi dell'ultimo decennio, alla fine questo parametro non ha avuto applicazione, ed è stato ammesso un deficit annuale complessivo (cioè, la differenza tra uscite e entrate) entro il 3% del PIL.

⁴ Sull'alternativa se sia opportuno approvare velocemente delle nuove regole oppure se non sia preferibile, almeno per l'Italia, tornare alla vecchia *governance*, si sono espressi diversi economisti, i quali, quasi unanimemente,

La richiesta di più rigorose politiche di bilancio nazionali finalizzate, a partire dal 2009, a rafforzare la “resilienza” dell’area UE agli eventi esterni e alla volubilità dei mercati, ha quindi comportato un irrigidimento dei vincoli “esterni” di bilancio e l’incremento delle procedure di vigilanza e sanzionatorie connesse, che hanno influenzato in modo determinante la qualità e la quantità della spesa pubblica, incidendo in particolare sugli investimenti e sul già debole livello della crescita economica di alcuni Stati, Italia compresa⁵.

Come tutela dal rischio del superamento del parametro dell’indebitamento netto del 3% del PIL, allo scopo di rafforzare la stabilità economica dell’UE, nel 2011 il PSC ha introdotto quindi il cd. obiettivo di medio termine (OMT), individuato in base al livello del debito di partenza di ciascun paese, nell’ambito di un intervallo del valore del saldo strutturale – ipoteticamente - tale da non compromettere la sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche nazionali ed europee. Questa rivisitazione del PSC è stata altresì completata con la introduzione di un calendario di bilancio comune per i paesi euro (il “semestre europeo”), che prevede la presentazione alla Commissione, in autunno, del piano di bilancio di ogni paese (“draft budgetary plan”) per l’anno successivo.

L’imposizione di una complessa serie di parametri dettagliati, fondati su dati quantitativi riferiti al deficit e allo stock di debito, è stata ritenuta in prima battuta, soprattutto da parte dei sostenitori delle politiche di austerità – che alla fine hanno avuto la meglio sui fautori di politiche più aderenti al pensiero keynesiano -, la principale e più efficace risposta alla fase economica recessiva che l’area euro stava attraversando. Questa visione intransigente prendeva le mosse dalla convinzione che la crisi europea fosse da addebitare prima di tutto alla irresponsabilità fiscale di alcuni paesi, e che, conseguentemente, se tutti quelli che hanno adottato l’euro, a fronte della rinuncia allo strumento monetario, avessero perseguito politiche

optano per la approvazione del nuovo assetto. Come sostenuto da M. Messori, M. Buti, *Per l’Italia meglio il patto oggi che più rigore domani*, in: *Il Sole 24 Ore* (27 agosto 2023) 7, in <https://archiviostorico.ilsole24ore.com>, “non sarebbe drammatico rimandare l’approvazione delle nuove regole a dopo le elezioni europee con la speranza di ottenere un risultato più vicino alle preferenze dei governi nazionali. Nel caso dell’Italia, si tratterebbe di scomputare alcune spese di investimento dal deficit pubblico”; e in linea con questo orientamento, all’ultima riunione dell’Ecofin, il ministro dell’Economia Giorgetti ha ventilato la preferenza dell’Italia per la riattivazione del vecchio Patto se si dovrà dare seguito alle richieste di alcuni paesi, tra cui la Germania, che hanno sollecitato la Commissione alla introduzione di una soglia aggiuntiva (oltre a quella del 3%). La terza alternativa, ovvero la prospettiva di un prolungamento della clausola di sospensione del Patto di stabilità e crescita, vede, invece, contrari tutti gli attori della trattativa, coscienti del rischio che corre l’area euro se si trasmettesse ai mercati un messaggio di incertezza sulle regole Ue. Per quanto riguarda l’Italia, la discesa della credibilità europea e la pressione dei mercati finanziari “obbligherebbe il governo italiano ad adottare politiche fiscali nazionali più stringenti rispetto a quelle praticabili in presenza di nuove regole fiscali” e pertanto gli AA. concludono che, per l’Italia, la proroga della validità della clausola di salvaguardia “porterebbe dunque malefici anziché benefici”.

⁵ In questi termini l’editoriale pubblicato il 31 ottobre 2022, in <https://www.giustamm.it/patto-di-stabilita-e-crescita-verso-le-nuove-regole>, nella sezione news dottrina”, dove si legge che gli strumenti incidenti sui saldi di bilancio hanno “accentuato la storica mancanza di strutture, in particolare nel Mezzogiorno, e [hanno] inciso pesantemente anche sui livelli di prestazione dei servizi essenziali da garantire ai cittadini”, comportando quindi delle politiche di bilancio eccessivamente assoggettate a vincoli molto rigidi, espressione delle teorie economiche caldegiate dai paesi poco o per niente indebitati, e fortemente condizionanti le possibilità di spesa di quelli maggiormente in difficoltà. Uno dei limiti determinanti è previsto dal braccio preventivo del PSC, per la cui versione ancora vigente la crescita della spesa strutturale (quella al netto delle componenti cicliche), non deve superare la crescita del PIL potenziale (che, notoriamente, è un aggregato macroeconomico non stimabile in maniera obiettiva).

di bilancio virtuose, l'economia dell'Eurozona non sarebbe andata incontro a “shock asimmetrici”; o, comunque, seppure se ne fossero verificati, questi sarebbero agevolmente fronteggiabili, attraverso l'adozione di opportune riforme strutturali “interne”. Secondo la linea seguita dai sostenitori dell'austerità fiscale, soltanto la riduzione dei deficit e quindi, in sostanza, della spesa pubblica, sarebbe stata in grado di rafforzare la solvibilità di un governo, mettendolo al riparo dagli attacchi speculativi e dal lievitare dei tassi di interesse.

Al ristagnare dello sviluppo economico è difatti seguito un peggioramento delle condizioni a cui gli investitori, soprattutto quelli esteri, sono stati disposti a continuare ad investire nei paesi più indebitati: l'aumento degli interessi sul debito pubblico di nuova emissione, l'esposizione a manovre speculative e, non ultime, le valutazioni di “credibilità” provenienti dalle agenzie di rating, hanno agito da moltiplicatore dell'esposizione dei paesi maggiormente in difficoltà, con il risultato che, per scongiurare “l'effetto contagio”, si è dato luogo a vincoli più stringenti alle politiche di bilancio e sono stati, contestualmente, messi a punto i noti meccanismi di prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici.

Nonostante la progressiva implementazione delle regole, i risultati di queste scelte non sono tuttavia considerati oggi conformi alle aspettative. Orientamenti di diverso segno e l'esperienza empirica, infatti, hanno fatto emergere una serie di criticità a carico dei “parametri di sostenibilità” per come conosciuti finora: in primo luogo l'inidoneità a contribuire alla stabilizzazione dei quadri macroeconomici degli Stati membri, soprattutto di quelli con i peggiori saldi di bilancio⁶, stante anche la persistente assenza di regole fiscali comuni; e poi le difficoltà ad “internalizzare” le misure di sorveglianza sovranazionale, la cui applicabilità risulta eccessivamente condizionata da parametri di dubbia misurazione⁷, hanno rischiato e rischiano di aggravare, piuttosto che prevenire, le vulnerabilità degli Stati membri. Il sistema dei regolamenti compresi nel Patto, in particolare il braccio preventivo, si è concentrato quasi esclusivamente sul rispetto “forzato” dei parametri macroeconomici senza che fosse accompagnato dalla previsione di incentivi per riforme e investimenti pubblici, ma anzi, ha spinto gli Stati ad adottare politiche pro-cicliche, sancendo in tal modo la riduzione delle potenzialità di crescita dei PIL di ciascun paese - ma anche dell'Unione -, e trasmettendo altresì un'immagine delle istituzioni europee indifferente ad una serie di valori fondamentali e di diritti sociali⁸.

⁶ Esamina una serie di disfunzioni connesse all'adozione delle regole del Patto di stabilità e crescita, F. Salmoni, *Commissione UE e “nuovo” Patto di stabilità e crescita: quali altri vincoli?* Editoriale del 14 dicembre 2022, in <https://www.federalismi.it>, la quale rappresenta come “le regole fiscali europee non hanno diversificato a sufficienza tra i diversi Paesi” sicché, non essendosi tenuto in adeguato conto le differenti posizioni fiscali e la disuguale capacità di rispondere ai rischi e alle altre vulnerabilità, il risultato è stato che gli Stati più indebitati sono stati costretti ad adottare politiche di bilancio nazionali pro-cicliche.

⁷ Come è stato evidenziato, infatti, gli indicatori contemplati nel braccio preventivo si fondano sulla misurazione di variabili economiche non osservabili, come il deficit strutturale e il Pil potenziale, e ciò ha generato diffidenze e scarsa credibilità. Cfr. Tortuga, *Perché la riforma del Patto di Stabilità e Crescita così com'è non va*, in <https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2023/01/18>, (18 gennaio 2023).

⁸ Attribuisce più al modo in cui il Patto è stato interpretato e messo in atto finora, dalla Commissione europea piuttosto che al contenuto del Patto stesso, la quantità di problemi riscontrati nei bilanci e nei debiti pubblici europei, L. Bini Smaghi, *La Riforma del Patto di Stabilità e Crescita: ce n'è veramente bisogno?* Relazione tenuta il 24 febbraio 2022 presso la *School of European Political Economy Luiss*, in <https://www.lorenzobinismaghi.com/pdf>, il quale rileva la permanenza dei rischi di pro-ciclicità, nonostante la

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 rispettarli⁹. 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, non 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"¹⁰.

Soltanto in occasione della crisi pandemica, l'UE ha messo a disposizione le risorse necessarie a contrastarne gli effetti negativi sui bilanci nazionali, ma anche queste non sono state orientate tanto alla realizzazione di programmi e opere transnazionali, quanto semplicemente accomunate dall'unico e ambizioso obiettivo per tutti gli Stati membri, di costruire un'Europa più ecologica, digitale e resiliente¹¹.

Nondimeno è innegabile che le regole di bilancio esistenti abbiano costituito un certo deterrente nel limitare i disavanzi, e che l'esigenza di regolamentare a livello europeo il contenimento di politiche fiscali e di bilancio eccessivamente espansive, soprattutto se operate prevalentemente in deficit, sia imprescindibile per tutti gli Stati.

Ad ogni modo, l'eccesso di questi vincoli¹² è stata una delle spiegazioni dell'insufficiente capacità di crescita autonoma dell'Europa, la quale, nella ricerca – alquanto astratta - della sostenibilità dei debiti pubblici, non accompagnata dalla messa a punto di un Piano europeo per la crescita e l'occupazione, ha visto penalizzate le proprie potenzialità di crescita economica e il valore competitivo nel confronto con altri continenti.

riforma del 2005 abbia introdotto il criterio del saldo strutturale, che, si ricorda, non computa le misure incidenti sulle entrate e uscite occorrenti per contrastare gli effetti del ciclo economico. L'A. però imputa questa debolezza del sistema ad errori di valutazione della Commissione: ad esempio, nel 2010, non fu concesso agli Stati più tempo per correggere i disavanzi pubblici "in funzione di una ripresa ancora incerta".

⁹ Cfr M. Carioni, *Verso la riforma del Patto di Stabilità e Crescita: a che punto siamo?* in <https://www.orizzontipolitici.it> (14 giugno 2023).

¹⁰ Sul tema della istituzione di una serie di regole fiscali comuni e sulla possibilità di incrementare il volume, molto modesto, del bilancio europeo, G. Montani, *Il ruolo del bilancio europeo nella politica economica europea*, in *Il Federalista*, rivista di politica 3 (2005) 144, leggibile sul web all'indirizzo <https://www.thefederalist.eu/site>, dove l'A. evidenzia come, pur essendosi da tempo compiuta l'Unione monetaria, con l'istituzione della Banca centrale europea e dell'euro, la Commissione, nella elaborazione delle Linee guida di politica economica della zona euro, volta a coordinare i bilanci nazionali nel quadro stabilito dal Patto di stabilità e di crescita, non prende in alcuna considerazione il bilancio dell'Unione a fianco dei bilanci nazionali.

¹¹ Come osservato da G. G. Carboni, *La riforma del Patto di stabilità e crescita: sostenibilità economica vs sostenibilità politico-costituzionale* (9 agosto 2023) in <https://www.federalismi.it>, 11, la crisi pandemica è stata l'unica occasione in cui l'UE ha operato un cambio di paradigma, sostituendo il tema della sostenibilità del debito con quello della ripresa e della resilienza.

¹² Come osserva A. Guazzarotti, *La riforma delle regole fiscali in Europa: nessun Hamiltonian moment*, cit., 10, le maggiori criticità che si sono rivelate, riguardano la difficoltà della misurazione del saldo strutturale di bilancio e del PIL potenziale; nonché l'eccessiva rigidità delle regole, che potrebbero avere effetti distorsivi sulla composizione della spesa pubblica.

2. - I pilastri della riforma tra aspettative disattese e tentativi di ripresa delle politiche frugali.

Alla fine di aprile di quest'anno, la Commissione europea ha presentato il quadro delle proposte legislative volte a riformare le regole di bilancio europee attraverso l'abrogazione dell'attuale regolamento (n. 1466/97) che disciplina le misure di sorveglianza sulle posizioni di bilancio e coordinamento delle politiche economiche (il cd. braccio preventivo), e la modifica di quello avente ad oggetto la procedura per i disavanzi eccessivi (il braccio correttivo, di cui al reg. n. n. 1467/97). Il progetto di riforma della Commissione si completa con 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 membri¹³.

Il pacchetto di nuove disposizioni si focalizza sulla ricomposizione delle regole di bilancio dell'UE attraverso la revisione dei fondamenti fiscali¹⁴ ma, ancora una volta, evita di affrontare l'annosa questione della creazione di una politica fiscale comune, escludendo così implicitamente che la revisione del patto di bilancio potesse costituire l'occasione per una revisione complessiva della *governance* europea e per l'implementazione del bilancio europeo¹⁵; e andando in tal modo in contrario avviso a quanto auspicato da diversi economisti, i quali avevano 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 europeo¹⁶.

Nonostante lo scarso impatto applicativo delle regole del PSC nel fronteggiare le ben note situazioni di crisi degli anni scorsi, nondimeno non è stato ripensato l'approccio delle istituzioni europee di sostituire l'assenza di una politica economica sovranazionale collegata alle politiche monetarie, che sia in grado di creare una relazione di solidarietà tra le economie nazionali, facendo ricorso esclusivamente alle procedure per gli squilibri eccessivi¹⁷.

L'obiettivo della Commissione mira, molto meno ambiziosamente, alla adozione di un sistema semplificato, dove la sostenibilità dei conti pubblici nel medio periodo resta il centro del complessivo sistema di vigilanza, anche se caratterizzato, come si vedrà, dalla volontà di una maggiore responsabilizzazione dei governi nella individuazione e nella attuazione di

¹³ Pubblicato in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF>.

¹⁴ Cfr. M. Bordignon, *La riforma della governance fiscale europea*, relazione tenuta alla Conferenza intermedia SIEP & UPB, Roma, giugno 2023, leggibile in <https://www.upbilancio.it>.

¹⁵ Come si legge nell'articolo di T. Monacelli, R. Perotti, *Fiscal Policy in Europe: Controversies over Rules, Mutual Insurance, and Centralization*, di F. Bilbiie, pubblicato sul *Journal of Economic Perspectives*, (2021) 77–100, attualmente, l'Unione europea dispone di un proprio bilancio annuale, che ammonta a circa 160 miliardi di euro, pari all'1% del reddito nazionale lordo totale dell'UE, l'85% del quale viene speso in tre voci: progetti infrastrutturali, fondi strutturali per le regioni meno sviluppate dell'Unione europea. e agricoltura.

¹⁶ Cfr. 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”.

¹⁷ A. Guazzarotti, *La riforma delle regole fiscali*, cit., 13.

percorsi di rientro dai divari eccessivi rispetto ai valori di riferimento concessi dal Patto riformato.

Come si evince dai documenti presentati al Parlamento e al Consiglio il 26 aprile 2023, la stessa Commissione, attribuisce numerosi punti di forza al quadro della *governance* economica dell'UE ancora vigente, ma non ha mancato di riconoscere la serie di lacune da cui è risultato affetto al confronto con le crisi recenti, le quali spesso hanno ostacolato il conseguimento dei risultati sperati, in termini di efficienza delle regole: il centro della nuova proposta, pur restando limitato alla sostenibilità del debito, si articola pertanto nella ricerca di risposte più efficaci nella riduzione dei livelli di debito elevati e nella individuazione di strumenti e procedure atte a creare riserve per shock futuri.

I requisiti per i quadri nazionali di bilancio e la procedura per gli squilibri macroeconomici, quindi, continuano a costituire i capisaldi della proposta dell'esecutivo UE. Tuttavia, è emersa chiara la consapevolezza che occorresse tener conto della eterogeneità delle posizioni di bilancio degli Stati membri: la proposta dedica infatti alcune norme (ad es. gli artt. 10 e 34) alla valutazione delle condizioni di partenza di ciascuno, dalle quali far scaturire piani e procedure per il risanamento dei bilanci; nonché anche sanzioni parzialmente differenti in caso di inottemperanza. Nella proposta iniziale della Commissione (comunicazione di novembre)¹⁸ la necessità di migliorare la sostenibilità dei debiti pubblici dei paesi euro era diversamente declinata a seconda del livello del debito: gli Stati membri infatti venivano suddivisi in tre diversi gruppi, a debito elevato (oltre il 90% del PIL), moderato (tra il 60 e il 90%) e basso (inferiore al 60%), e da questa distinzione sarebbe dovuta discendere la elaborazione di percorsi differenziati.

Come già accaduto in passato in occasione di altre riforme aventi ad oggetto la sostenibilità dei debiti sovrani, questa proposta ha aperto prevedibili fronti di polemica tra i paesi che auspicano una politica fiscale più restrittiva, ovvero i paesi del Nord Europa, tra cui la Germania, e gli altri Stati, per lo più del sud Europa - ma nel caso specifico vi si è allineata anche la Francia - tra cui soprattutto Italia e Spagna, che propendono al contrario per una politica fiscale più flessibile.

Il timore manifestato dai primi, è che la riforma così articolata porti ad un indebolimento del Patto stesso, sia in termini numerici che in termini di vincolatività: in particolare la Germania, ha espresso forti perplessità riguardo all'assenza di obiettivi numerici concreti e parametri uguali per tutti gli Stati membri, che potrebbe comportare uno scarso impegno da parte di quelli più indebitati a tornare a valori di deficit e debito più sostenibili. Inoltre, è stato rilevato da alcuni dei paesi più virtuosi – ad esempio la Danimarca - un eccesso di discrezionalità nella individuazione dei percorsi di rientro¹⁹, in quanto frutto di negoziazioni bilaterali tra singoli Stati membri e Commissione. Pertanto, alla richiesta della Germania, di reintrodurre un coefficiente numerico fisso uguale per tutti (pari all'1% l'anno), che imponga la riduzione annua del debito, la Commissione ha dato seguito includendo nel corpo della propria proposta,

¹⁸ Il riferimento è alla “Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di *governance* economica dell'UE” dell'11 novembre 2022, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT>.

¹⁹ Così riporta M. Carioni, *Verso la riforma del Patto di Stabilità e Crescita*, cit.

nella parte volta a disciplinare il percorso correttivo della spesa pubblica, la richiesta ai paesi con deficit superiore al 3%, di ridurre il proprio debito di un valore pari almeno dello 0.5% annuo²⁰, a prescindere dalle informazioni fornite da qualsiasi altro indicatore; e inoltre, pur senza abbandonare l'approccio più solidaristico volto a concordare percorsi personalizzati con ogni Stato membro, ha eliminato la parcellizzazione degli Stati in base ai livelli di debito più o meno elevati. Ciò che si prevede, invece, è che il debito pubblico di ogni paese sia, alla fine di ogni piano pluriennale, inferiore al livello iniziale a quello registrato nell'anno precedente all'inizio della traiettoria tecnica²¹; e che per il periodo del piano strutturale, lo sforzo di aggiustamento di bilancio sia almeno proporzionale allo sforzo complessivo compiuto nell'arco dell'intero periodo di aggiustamento.

2.1 - Il presunto rafforzamento della titolarità degli Stati membri e i nuovi poteri delle istituzioni europee.

In generale, non essendo stata manifestata l'intenzione di procedere alla modifica dei Trattati – che tra l'altro richiederebbe maggiore disponibilità di tempo -, restano invariati i parametri di riferimento del 3% per il rapporto tra il disavanzo pubblico e il PIL e del 60% per il rapporto tra il debito pubblico e il PIL, anche se viene eliminato l'obbligo di raggiungere e mantenere il cd. obiettivo di medio termine, in termini di saldo strutturale di bilancio, come pure il parametro numerico (pari a 1/20) di riduzione annuale del debito per la quota eccedente il limite del 60% del PIL.

La vera svolta della riforma è invece ritenuta essere la definizione di percorsi adeguati e credibili di riduzione del debito specifici per ogni paese, presentati dai paesi stessi, fermo restando in ogni caso l'obbligo di mantenere il disavanzo sotto il 3% del PIL per tutto l'intervallo di tempo del piano a medio termine.

Il nuovo modello 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 – il cd. piano strutturale nazionale di bilancio a medio termine -, prorogabile fino a sette anni se il paese si impegna a introdurre riforme e investimenti pro-crescita. Secondo un approccio ispirato all'esperienza della “Recovery and resilience facility” (Rrf), come in quel caso, il progetto chiama gli Stati membri 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.

²⁰ È quanto sancito dall'ipotetico futuro art. 3 del reg. (CE) n. 1467/97, cioè dal nuovo probabile regolamento di disciplina della procedura per i disavanzi eccessivi, il quale, al successivo art. 5, dispone che per gli anni in cui si prevede che il disavanzo pubblico superi il valore di riferimento, il percorso correttivo di spesa netta sia coerente con un aggiustamento annuo minimo pari almeno allo 0,5 % del PIL come parametro di riferimento.

²¹ Secondo l'elenco di definizioni contenuto nell'art. 2 del progetto del nuovo Patto, la cd. traiettoria tecnica è la traiettoria della spesa netta “proposta dalla Commissione per fornire orientamenti agli Stati membri con un debito pubblico superiore al valore di riferimento del 60 % del prodotto interno lordo o un disavanzo pubblico superiore al valore di riferimento del 3% del PIL, ai fini dell'elaborazione dei loro piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine.

Un ulteriore fattore di discontinuità che si può rinvenire nella proposta rispetto alla impostazione passata è dunque la parziale titolarità nazionale nella scelta del proprio percorso di rientro da debito/deficit eccessivi: rispetto alla sua attuazione, tuttavia, il Governo di ciascun paese è tenuto ad assumersi un impegno vincolante in seno al Consiglio, atteso che successivamente alla valutazione della Commissione, ogni piano richiede l'approvazione di quest'ultimo²². Il singolo Stato, pertanto, si "autovincola" al rispetto di obiettivi attestati dalla Commissione in cambio di un percorso più graduale di riduzione del debito pubblico²³.

A contrappeso del potenziamento del potere decisorio degli Stati, il testo licenziato prevede quindi un corrispondente significativo potenziamento dei poteri della Commissione e del Consiglio, i quali si vanno a sommare a quelli già previsti dal Semestre europeo, nel cui ambito si innesta 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 deve avvenire la presentazione, la valutazione e l'approvazione dei piani strutturali di bilancio a medio termine degli Stati membri, nonché il loro monitoraggio mediante apposite relazioni annuali sui progressi compiuti.

La presentazione del piano strutturale nazionale dovrebbe, secondo la relazione di accompagnamento alla proposta, sostituire la "validazione" annuale dei programmi di stabilità/convergenza e dei programmi nazionali di riforma degli Stati membri, di norma contenuti nel DEF e finora trasmessi all'UE ad aprile, in osservanza delle scadenze di cui alla procedura del Semestre europeo. A mente del nuovo testo, quindi, l'azione programmatica in materia di politiche economiche e riforme da realizzare viene trasferita sui piani strutturali, da predisporre in conformità alle raccomandazioni generali per le politiche dell'Unione e specifiche per ogni Stato, il cui contenuto, sotto il profilo delle spese, viene subordinato ad ulteriori raccomandazioni definite dalla Commissione e adottate dal Consiglio.

La proposta non scioglie invece i dubbi interpretativi a proposito delle future scansioni temporali da mettere a punto nell'ambito del procedimento di sorveglianza multilaterale e neppure precisa in che modo la introduzione dei piani strutturali di bilancio a medio termine vada ad incidere sui documenti di bilancio dei singoli Stati e sulla struttura dei documenti programmatici che vi sono ricompresi: per ora l'unico punto fermo è costituito dal fatto che per tutto il periodo di vigenza del piano strutturale, ciascuno Stato deve presentare alla Commissione entro il 15 aprile di ogni anno una relazione sui progressi compiuti nell'attuazione del piano stesso, affinché la Commissione possa esercitare i propri poteri di monitoraggio e vigilanza sul rispetto delle regole della spesa e, al contempo, sul percorso di attuazione degli impegni di riforma e di investimento più ampi inseriti nel contesto del Semestre europeo. Sotto il profilo dei contenuti, il nuovo testo non affronta i rapporti tra i piani strutturali e gli atti attuativi di questi ultimi, in particolare le ricadute sulla composizione dei bilanci pubblici nazionali, ma non sembra affrettata l'idea che, all'entrata a regime della riforma, essi potrebbero godere solo di una "discrezionalità vincolata", in quanto, a fronte di una ordinaria evoluzione

²² Cfr. M. Bordinon, *La riforma della governance fiscale europea*, cit.

²³ In questi termini, G. Trovati, *Buti: «Per il patto di stabilità doppio passaggio verso le nuove regole a misura di paese»*, in <https://www.ilsole24ore.com>.

della situazione macroeconomica o, comunque in assenza di una grave recessione economica dell'intera zona euro, non sarebbe ammessa una manovra finanziaria che, seppure ritenuta opportuna e auspicabile dai Governi in carica, si discosti in qualche modo dalla traiettoria segnata a livello europeo. A maggior ragione sarebbe da escludere il ricorso all'indebitamento per finanziare provvedimenti atti a considerare gli effetti del ciclo economico a meno che, una volta accertate dalla Commissione la sussistenza di circostanze oggettive, lo Stato non si assoggetti alla complessa procedura prodromica alla presentazione di un piano strutturale nazionale riveduto, a cui si deve accompagnare una ulteriore istruttoria della Commissione medesima, finalizzata a predisporre un nuovo percorso di spesa. Per non incorrere nel rischio di dover affrontare le lungaggini di un processo così complesso e perché possa essere valorizzato al massimo il privilegio della titolarità nazionale delle traiettorie di bilancio, è evidente allora che al Governo in carica è richiesto un grande sforzo di lungimiranza nel prevedere *ex ante* tutte le misure e le riforme a cui dare priorità nel corso dell'intera legislatura.

La valutazione della sostenibilità del debito di ogni paese e la plausibilità del piano rispetto all'obiettivo del rientro nei parametri, si fondano sull'Analisi di sostenibilità del debito - DSA, su cui oltre – e sul quadro di proiezione del debito pubblico descritto nel “Debt Sustainability Monitor”, documento che riporta anno dopo anno gli scenari del debito pubblico per ogni paese, misurati sulla scorta di variabili molto complesse²⁴. I maggiori poteri di indirizzo, coordinamento e monitoraggio, quindi, vengono accentrati in capo alla Commissione, la quale deve orientare le proprie valutazioni delle politiche di bilancio nazionali sulla scorta di una serie di variabili, tra cui alcune (come il tasso di interesse del debito, il tasso di crescita del reddito reale e i rapporti di disavanzo) dedotte da stime e proiezioni operate dalla Commissione stessa. In tal modo, come osservato da alcuni, la Commissione, nel quadro della riforma, assumerebbe la veste di “giudice della sostenibilità del debito degli Stati membri”²⁵.

Il nucleo della riforma proposta, rappresentato, a detta degli estensori, dalla titolarità nazionale dei piani di rientro dal debito rischia pertanto di essere vanificato dalle spinte accentratrici della Commissione e inoltre, benché ripetutamente riconosciuta l'importanza di pianificare e realizzare investimenti produttivi – il testo stesso, andando in contrario avviso (anche) al parere italiano, ancora una volta non propone alcuna “golden rule” per escludere determinati investimenti dall'ammontare delle spese - tra cui anche quelli per sostenere le transizioni verde e digitale -, e neppure prevede la creazione di una capacità fiscale centrale²⁶,

²⁴ Secondo quanto sostenuto da F. Salmoni, *Aspetti problematici degli Orientamenti della Commissione sulle nuove regole sulla governance economica europea*, in *Osservatorio Costituzionale, Rivista AIC*, 2023, leggibile su <https://www.osservatorioaic.it>, il potere di predisporre un quadro comune nel quale definire gli obblighi finalizzati ad avviare su un percorso di riduzione il debito pubblico, pone Commissione e Consiglio in una posizione privilegiata, che potrebbe comportare anche la violazione delle regole del Trattato, visto che l'elaborazione di un *quadro comune* particolarmente vincolante delle scelte di bilancio dei singoli Stati, esorbiterebbe dalle competenze di entrambe le istituzioni, andando ad erodere di contro la competenza esclusiva spettante agli Stati membri in materia di politica di bilancio *ex art. 120 TFUE*.

²⁵ Cfr. A. Sciortino, *Sostenibilità del debito pubblico e proposta di riforma del Patto di stabilità e crescita*, in <https://www.associazionedeicostituzionalisti.it> 7 (2023), la quale propone, come possibile rimedio, di prevedere un rafforzamento del ruolo delle istituzioni di bilancio nazionali indipendenti (IFI) con la supervisione di un European Fiscal Council indipendente dalla Commissione, da coinvolgere nel processo di valutazione.

²⁶ Come si legge anche nel Dossier: *Le proposte legislative della Commissione europea per la riforma della governance economica dell'UE*, Documentazione per le Commissioni della XIX Legislatura, 30 giugno 2023.

preferendo invece concentrarsi, ancora una volta, più sulla vincolatività degli accordi e su controlli particolarmente stringenti, piuttosto che sulle azioni utili a sostenere e stimolare investimenti nazionali e sovranazionali, che possano svolgere una funzione di traino alla crescita dei singoli paesi.

2.2 - Il nuovo indicatore della spesa primaria netta e la traiettoria tecnica di riferimento.

Come si è visto, il quadro della *governance* riformato fonda la riduzione di livelli di debito elevati e la promozione di una crescita sostenibile sull'adozione di piani strutturali nazionali di bilancio, contenenti gli impegni di uno Stato membro in materia di bilancio, riforme e investimenti, da concordare *ex ante* con le istituzioni europee.

La validazione dei piani, ovvero il riconoscimento europeo della idoneità “potenziale” di questi ultimi ad assicurare l'avvicinamento ai valori di riferimento dei livelli del debito o del disavanzo pubblico, richiede a monte la redazione di un quadro delle spese che lo Stato – ad eccezione del verificarsi di particolari circostanze - deve osservare per tutta la durata del piano. A questo proposito, la riforma parla di percorso o di “traiettoria tecnica della spesa netta”, consistente nella presentazione di un progetto da parte della Commissione finalizzato a “fornire orientamenti agli Stati membri” - con un debito pubblico superiore al 60% del PIL o un disavanzo pubblico superiore al 3% del PIL -, circa l'elaborazione dei loro piani strutturali, in particolare, di programmi di spesa coerenti con le priorità comuni dell'Unione e con gli obiettivi di bilancio di ogni paese.

Solo rispetto agli Stati che, successivamente alla positiva attuazione dei piani abbiano raggiunto una posizione di bilancio coerente con i valori di riferimento, e per quelli che già vi rientrano, l'intervento della Commissione si limita a fornire informazioni tecniche riguardanti il saldo primario strutturale necessario a stabilizzare il risultato, senza richiedere alcun ulteriore intervento per un periodo di dieci anni.

Quindi si può immaginare il contenuto di questi nuovi piani di rientro suddiviso tra una parte di impronta maggiormente programmatica, che raggruppi gli impegni di ciascuno Stato membro in materia di riforme e investimenti strutturali di bilancio; e una parte, più propriamente contabile, che definisca la corrispondente traiettoria di bilancio e gli impegni finanziari relativi ai detti investimenti, possibilmente ispirati all'attuazione della transizione verde e digitale, della resilienza sociale ed economica nonché dell'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali; e di tutti gli interventi utili, secondo la Commissione, a garantire la crescita e a contrastare politiche di bilancio pro-cicliche.

Va senza dire che l'operatività del nuovo indicatore richiede una revisione delle regole interne che sovrintendono alla elaborazione dei quadri nazionali di bilancio: venendo meno l'obbligo di garantire l'equilibrio strutturale di bilancio, che si ricorda, si ritiene conseguito (secondo la disciplina attuale), se viene rispettato l'obiettivo di medio termine - o almeno un avvicinamento ad esso - specifico per ogni paese, numerose sono le norme di contabilità pubblica per le quali sarà necessaria una rimodulazione; e contestualmente, se la riforma sarà approvata, occorrerà una riflessione interna sulla necessità o meno di fare luogo ad una

revisione costituzionale per la modifica dell'art. 81 o se, al contrario, sia possibile ristabilire la coerenza con le nuove disposizioni europee in punto di interpretazione²⁷.

In corso di attuazione dei piani strutturali nazionali, gli Stati sono tenuti alla presentazione di una relazione annuale sui progressi compiuti (art. 20), da sottoporre all'attenzione della Commissione nell'esercizio dei suoi poteri di monitoraggio, le cui risultanze vengono riportate in un apposito conto di controllo, con particolare riguardo alle deviazioni, tanto verso l'alto che verso il basso, delle spese nette effettive dal percorso della spesa netta designato. La relazione citata potrebbe ricalcare una struttura simile al Rendiconto generale: tuttavia non è chiaro se l'esame della Commissione sull'osservanza della traiettoria tecnica delle spese si concentri solo su questo documento, o se invece esso vada completato dall'esame annuale dei disegni di legge di bilancio dei singoli Stati. Interpretando la descrizione del nuovo disegno di regolamento che ne fa la relazione introduttiva, permane l'obbligo di presentazione, attualmente compreso nel ciclo del Semestre europeo, dei documenti programmatici di bilancio (DPB), di cui all'art. 6 del reg. (UE) n. 473/2013, allo scopo di consentire alla Commissione, di "certificare", anno per anno, la coerenza dei documenti di bilancio con i percorsi della spesa netta stabiliti.

Le informazioni relative alle deviazioni dai percorsi della spesa netta riportate nel conto suddetto rappresentano altresì la base per la redazione della relazione che la Commissione deve predisporre ai sensi dell'art. 126, § 3, per denunciare la sussistenza di un rischio di un disavanzo eccessivo a carico di uno degli Stati; e inoltre, per una ipotetica successiva apertura della seconda fase della procedura di sorveglianza, costituita dall'aspetto correttivo delle politiche economiche del paese interessato, da mettere in atto in concorso con il Consiglio.

L'obiettivo finale dei piani è pertanto quello di vincolare gli Stati a realizzare politiche fiscali e riforme capaci di garantire che il debito si riduca in maniera "plausibile e continua" per almeno dieci anni, e allo scopo, quale indicatore che attesti l'efficacia del percorso di rientro, è stata data la preferenza a quello della spesa netta, che non sarebbe soggetto, a differenza di altri parametri, come l'obiettivo di medio termine, il deficit strutturale e il PIL potenziale, a misurazione di incerta obiettività.

La credibilità dei piani e la loro compatibilità con l'obiettivo del rientro nei requisiti di bilancio sanciti dal TFUE vengono dunque agganciate al nuovo indicatore di finanza pubblica della spesa pubblica netta - secondo la definizione, sarebbe la spesa al netto delle misure discrezionali sul lato delle entrate, della spesa ciclica per la disoccupazione e di altre variabili di bilancio al di fuori del controllo del governo -²⁸, che si traduce nella definizione di massimali di spesa annui, che siano rispettosi della regola secondo cui la crescita della spesa netta deve essere minore della crescita del PIL²⁹. Secondo le intenzioni della Commissione, l'introduzione

²⁷ Evidenzia F. Salmoni, *Commissione UE e "nuovo" Patto di stabilità e crescita: quali altri vincoli?*, cit., 9, che occorre una approfondita valutazione del nostro Governo - e ovviamente della dottrina - nel corso delle prossime discussioni volte all'approvazione della riforma delle regole sulla *governance* economica sovranazionale, per verificare, tra le altre cose, la compatibilità della rigidità dei piani strutturali con le disposizioni interne che sanciscono il principio di anti ciclicità delle politiche di bilancio, "onde evitare che, sul punto, si apra un continuo e defatigante contenzioso tra la Corte di giustizia e la Corte costituzionale".

²⁸ Tra cui, come definito dall'allegato II del progetto, anche "la spesa relativa ai programmi dell'Unione interamente finanziata con fondi dell'Unione".

²⁹ L'art. 6, par. e) della proposta, dispone che nel periodo coperto dal piano, la crescita della spesa netta nazionale deve restare, di norma, mediamente inferiore alla crescita del prodotto a medio termine.

di un indicatore unico come la “spesa primaria netta” finanziata a livello nazionale, potrebbe consentire la stabilizzazione macroeconomica, in quanto non influenzato dal funzionamento degli stabilizzatori automatici, tra cui le fluttuazioni delle entrate e delle spese al di fuori del controllo diretto del governo. Inoltre, giacché la spesa primaria netta dovrebbe osservare le regole concordate nel piano di aggiustamento, secondo la Commissione, la scelta di questo parametro garantisce l’effetto anticiclico delle politiche di bilancio, consistente nell’aumento della spesa in percentuale del PIL in periodi di crescita inferiore al previsto e nella sua riduzione in periodi di crescita del PIL maggiore del previsto³⁰.

2.3 – Il nuovo ruolo della Commissione: coordinamento e controllo nell’attuazione dei piani strutturali nazionali.

A norma della riforma propugnata, i controlli in itinere di cui è detto, sono anticipati da un dialogo tecnico (art. 10), che la Commissione intraprende in via preliminare con lo Stato membro, al fine di accertare che il piano sia conforme ai requisiti tecnici prescritti dal regolamento, e che sia, al contempo, esaustivo rispetto alle informazioni e ai contenuti da esplicitare perché possa essere realisticamente garantito l’aggiustamento di bilancio necessario ad avviare un percorso di riduzione plausibile del debito pubblico o a mantenerlo stabilmente al di sotto dei parametri abituali.

A parte il possibile vantaggio di adottare indicatori di maggiore semplicità e obiettività, appare poco coerente con gli altri principi della riforma - di accrescere la trasparenza, la titolarità nazionale e la responsabilità per le decisioni adottate -, il pervasivo incremento del ruolo della Commissione in tutte le fasi del suo evolversi, il quale, dalla modulazione preventiva delle traiettorie di spesa dei singoli Stati si snoda lungo tutto lo svolgimento dell’intero processo di rientro dal debito e di realizzazione delle riforme strutturali. In virtù di come si struttura l’attuale proposta, non è ancora possibile dare una valutazione della reale portata del preteso rafforzamento della titolarità dei singoli Stati nella definizione delle proprie traiettorie di spesa e nei rapporti con la Commissione, anche perché il disegno di regolamento, nel corso della procedura di approvazione, potrebbe essere ulteriormente rimaneggiato.

Ugualmente, qualche dubbio sorge circa la effettiva titolarità nazionale dei piani che viene vantata dal nuovo progetto in quanto il loro contenuto è fortemente condizionato dalla traiettoria tecnica proposta dalla Commissione e da tutte le regole a cui il quadro delle spese viene vincolato: certo è comunque che l’incardinarsi delle procedure in un ambito normativo così complesso, che in più deve raccordarsi al tempo stesso, al contesto del semestre europeo e ai tempi delle procedure nazionali sulla programmazione economica, consente di argomentare a favore di un ulteriore rafforzamento e appesantimento della sorveglianza multilaterale; e d’altra parte, dall’attuale dato letterale, non sembra trapelare la volontà di attribuire alla Commissione,

³⁰ È chiaro l’esempio descritto nella Relazione sulla Audizione della Presidente dell’Ufficio parlamentare di bilancio nell’ambito dell’esame della Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di *governance* economica dell’UE (COM(2022)583 final), secondo cui una crescita del PIL inferiore di un punto percentuale rispetto a quanto inizialmente previsto si tradurrebbe in un aumento della spesa primaria netta in rapporto al PIL di circa 0,4 punti percentuali qualora fosse prevista una spesa primaria netta pari a circa il 46,5 per cento del PIL (come potrebbe realisticamente prevedersi nel 2025).

a partire dalla definizione della traiettoria tecnica, un ruolo nient'altro che consultivo³¹, nella fase di negoziazione del piano.

La lettura del testo esplicativo del nuovo progetto, di contro, sembra far propendere piuttosto per una manovra strettamente sinergica e per una conseguente corresponsabilità diretta della Commissione nelle azioni intraprese dai singoli Stati: la proposta di traiettoria tecnica da parte della Commissione sembra infatti pesare persino di più delle già conosciute raccomandazioni sulla reale titolarità delle scelte dei singoli paesi, anche per il 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. Peraltro, si tenga conto che la traiettoria tecnica definita dalla Commissione diventa praticamente vincolante per lo Stato membro che ometta di dare seguito alla raccomandazione del Consiglio ad adottare un piano strutturale nazionale di bilancio a medio termine “riveduto”, cioè di un piano d'azione correttivo di quello originario.

In altre parole, la Commissione sembra diventare il soggetto garante dell'efficacia della traiettoria nell'assicurare che il rapporto debito pubblico/PIL al termine dell'orizzonte di programmazione scenda sotto il livello registrato nell'anno precedente all'inizio della traiettoria stessa; mentre la effettività della riduzione del debito dovrebbe essere il risultato di politiche di bilancio appropriate e coerenti con traiettorie e piano³². Inoltre, qualora esse si discostino da quelle poste alla base della stessa traiettoria tecnica, alla Commissione spetta comunque la valutazione sulla plausibilità delle ipotesi macroeconomiche e di bilancio selezionate dallo Stato; e allorché il piano strutturale nazionale di bilancio a medio termine contenga una traiettoria della spesa netta più elevata rispetto alla traiettoria tecnica stabilita dalla Commissione, lo Stato medesimo deve fornire adeguate giustificazioni che ne spieghino le differenze.

Un possibile strumento di rafforzamento del peso delle istituzioni nazionali nella elaborazione, monitoraggio ed esecuzione dei piani strutturali a medio termine, potrebbe ravvisarsi nell'ampliamento, proposto invero dalla stessa Commissione, del ruolo degli enti di bilancio indipendenti³³, i quali, a tal fine dovrebbero cooperare anche con il Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche, organo consultivo indipendente istituito nel 2015, allo scopo, tra l'altro, di “scambiare le migliori pratiche e favorire una visione comune”³⁴.

Sulla base di una raccomandazione della Commissione, il Consiglio dovrà fissare il percorso della spesa netta interno al piano e approvare gli impegni di riforma e investimento - compreso quelli eventualmente assunti nel momento della negoziazione di una proroga del periodo di

³¹ Dubita del carattere solo indicativo della traiettoria, tra gli altri, M. Bordignon, *La riforma della governance fiscale europea*, cit., il quale evidenzia come questa incalzante presenza della Commissione in ogni momento della procedura, “rischia di rimettere in discussione l'aspetto più innovativo della riforma nella legislazione o nell'interpretazione di questa”.

³² Cfr. pag. 14, § 14 della relazione introduttiva alla proposta di riforma.

³³ Questa ipotesi di rafforzamento e ampliamento dei compiti delle autorità indipendenti nazionali è contenuta nella proposta di modifica della direttiva 2011/85, la COM (2023) 242 final, all'art. 8.

³⁴ Secondo l'art. 22, ciascun ente di bilancio indipendente nazionale deve fornire la valutazione della conformità dei dati sui risultati di bilancio riportati nella relazione sui progressi compiuti rispetto al percorso della spesa netta. Ove applicabile, ciascun ente di bilancio indipendente nazionale analizza anche i fattori alla base di una deviazione dal percorso della spesa netta.

aggiustamento. Se necessario, nell'ambito delle procedure del Semestre europeo, il Consiglio potrà rivolgere raccomandazioni agli Stati membri circa la coerenza delle politiche economiche nazionali con gli indirizzi di massima delle politiche dell'Unione e l'attuazione di politiche in materia di occupazione rispettose degli orientamenti sovranazionali.

Per la valutazione della plausibilità dell'ipotesi che il rapporto debito pubblico/PIL sia incanalato su un percorso di riduzione o rimanga almeno su livelli prudenti, la Commissione utilizza il metodo della proiezione del debito pubblico a medio termine descritti nel "Debt Sustainability Monitor", strumento già conosciuto a livello europeo, utilizzato allo scopo di definire i programmi di condizionalità per la concessione del supporto finanziario del Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria (FESF) e del Meccanismo Europeo di Stabilità (MES). Le rilevazioni contenute nel "Debt Sustainability Monitor" dovrebbero rappresentare anche i parametri giustificativi della concessione di una proroga del percorso di aggiustamento di bilancio.

Analogamente al patto di bilancio derivante dal PSC attualmente ancora vigente e dal "Fiscal Compact", la bozza di regolamento legittima deviazioni temporanee dal piano a medio termine solo in circostanze eccezionali. Eventi imprevedibili e circostanze oggettive impeditive dell'attuazione del piano originario sono inoltre le condizioni poste perché uno Stato possa richiedere, prima della fine del periodo di aggiustamento, di presentare un piano strutturale nazionale "riveduto"; e questo è parimenti consentito allorché la richiesta di riforma del piano sia determinata dall'avvicinarsi di nuovi governi di diverso orientamento politico. Ad ogni modo, sia che venga attivata per gravi shock interessanti la zona euro, o che si fondi sul verificarsi di eventi esogeni imprevedibili non soggetti al controllo dello Stato membro, la clausola di salvaguardia generale consente una deviazione dal percorso della spesa netta, ma sempre a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa, il che probabilmente comporterà una contrazione nel ventaglio delle misure di bilancio anticicliche che resteranno a disposizione degli Stati.

3. - Aspetti procedurali: il coinvolgimento del Parlamento europeo nel dialogo con le altre istituzioni europee e con i paesi membri.

Il futuro regolamento prevede la possibilità di prorogare il periodo di aggiustamento per ulteriori tre anni, oltre ai quattro ordinariamente previsti, a condizione che questa esigenza derivi dalla previsione, nel piano strutturale, di una serie di riforme e di investimenti verificabili e temporalmente definiti che, nel loro insieme, una volta giunti a completamento, siano effettivamente di stimolo alla crescita e favoriscano la sostenibilità di bilancio.

In altre parole, la condizione per una proroga del periodo di aggiustamento risiede nella circostanza che lo Stato membro, nell'ambito del piano, stia portando avanti una serie di impegni di riforme e di investimenti commisurati al livello dei problemi di debito pubblico e alle sfide in materia di crescita a medio termine, che richiedono un tempo ulteriore per il completamento della loro realizzazione. Il mancato rispetto di quegli impegni in materia di riforme e investimenti che avevano giustificato un prolungamento del periodo di aggiustamento di bilancio potrebbe determinare anche una riduzione del periodo a disposizione degli Stati per il percorso di rientro. In pratica, solo i paesi che si siano impegnati in una serie di riforme e

investimenti redditizi in termini di crescita economica, capaci di indirizzare (o mantenere) su una traiettoria migliorativa i conti pubblici, avranno più tempo per ridurre il debito.

Si è detto che il monitoraggio dell'attuazione dei piani strutturali di bilancio a medio termine avviene sulla scorta delle relazioni annuali sui progressi compiuti³⁵, prendendo a termine di riferimento il percorso pluriennale della spesa primaria netta approvato dal Consiglio: in vista dello svolgimento di questa funzione, la relazione introduttiva fa altresì riferimento ad un dialogo con il Parlamento europeo, che Consiglio e Commissione dovrebbero avviare per discutere gli orientamenti in materia di politiche da indirizzare agli Stati membri, ed esaminare le conclusioni tratte dal Consiglio europeo riguardo ai risultati della sorveglianza multilaterale condotta a norma del presente regolamento (art. 26).

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 tuttavia segue anche l'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 netta (art. 28). Tuttavia, attualmente non viene specificato quali riflessi possa avere il dialogo con il Parlamento rispetto alle misure di "austerità" che ad un certo punto lo Stato membro potrebbe trovarsi costretto ad adottare, a seguito del rischio significativo di deviazione dal percorso della spesa netta o di un rischio che il disavanzo pubblico possa superare il valore di riferimento del 3% del PIL e delle conseguenti determinazioni di Commissione e Consiglio (art. 23); a meno che questa innovazione non sia da considerarsi 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 futuro³⁶. 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", in particolare mediante un dialogo economico aperto, ai sensi dell'art. 26, anche alle parti sociali interessate a discutere sui principali temi programmatici; ma resta comunque poco chiaro 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 democraticità e trasparenza dei processi decisionali.

³⁵ Ai sensi dell'art. 21 della proposta, la Commissione monitora l'attuazione dei piani strutturali nazionali di bilancio a medio termine esaminando il percorso della spesa netta, e istituendo un conto di controllo, che tenga traccia delle deviazioni cumulative verso l'alto o verso il basso delle spese nette effettive dal percorso della spesa netta.

³⁶ Invero, questa forma di comparizione dei ministri dei paesi che non rispettano il proprio piano davanti al Parlamento europeo è stata da parte di molti autori, ritenuta alla stregua di una sanzione, appunto cd. reputazionale, prevista per imporre ai ministri stessi di esporre le ragioni della deviazione e le misure che intendano adottare per rientrare dall'infrazione. Tra gli altri, cfr. F. Salmoni, *Aspetti problematici degli Orientamenti della Commissione sulle nuove regole sulla governance economica europea*, cit., 158, la quale, a ragione, prefigura come conseguenza il rischio che una simile sanzione potrebbe comportare una reazione negativa dei mercati finanziari e il conseguente aumento dello spread in quanto, mettendo in evidenza il fatto che uno Stato non ha adempiuto a quanto sottoscritto nel suo Piano strutturale nazionale di bilancio, comprometterebbe "la sua solidità istituzionale e la sua capacità di prevenire e sanare gli squilibri macroeconomici".

4. – Le novità nella procedura per gli squilibri macroeconomici eccessivi.

Il fulcro delle azioni nei confronti degli Stati membri rivolte a riportare nei parametri di riferimento elevati rapporti di debito/PIL, compresi quelli che mettono, o rischiano di mettere, a repentaglio il funzionamento complessivo dell'Unione economica e monetaria, rimane ancora una volta la procedura per gli squilibri eccessivi, la quale viene rappresentata, anche a seguito dell'ulteriore progetto di riforma presentato al Consiglio³⁷, come lo strumento più idoneo ad imporre un'azione mirata, quando tali Stati membri non intraprendano un'azione politica ritenuta adeguata dalle istituzioni comunitarie.

Lo stesso progetto di regolamento sulla fase preventiva della sorveglianza multilaterale prevede l'interazione con le disposizioni sulla correzione degli squilibri macroeconomici contenute nel reg. (UE) n. 1176/2011, in quanto il piano strutturale nazionale rappresenta, anche nelle determinazioni da assumere circa la correzione della situazione debitoria dello Stato, “la pietra angolare” della procedura per i disavanzi eccessivi: il Consiglio può adottare difatti una raccomandazione che stabilisca l'esistenza di uno squilibrio eccessivo qualora lo Stato membro non rispetti gli impegni di riforma e di investimento assunti con il piano strutturale di bilancio a medio termine.

Per uno Stato membro con un debito superiore al 60 % del PIL, la procedura per i disavanzi eccessivi basata sul debito, abbandona l'obbligo di rientro di un ventesimo all'anno, prendendo invece a fondamento, l'obbligo di correggere le deviazioni dal percorso della spesa netta concordato col Consiglio.

Inoltre, allorché le deviazioni siano tali da determinare un disavanzo superiore al 3% del PIL, lo Stato membro “potrebbe” essere sottoposto alla procedura per i disavanzi eccessivi³⁸, previa l'emanazione di un avvertimento indirizzato allo Stato inadempiente dalla Commissione e della raccomandazione del Consiglio di adottare le misure necessarie a garantire il rientro nei parametri. Nelle ipotesi in cui, ad esempio, il superamento del valore di riferimento del disavanzo sia da considerare temporaneo o eccezionale, si ritiene ugualmente soddisfatto il criterio del disavanzo e la Commissione e il Consiglio, nella loro valutazione, possono perciò stabilire di non adottare una decisione sull'esistenza di un disavanzo eccessivo.

Nel quadro complessivo delineato dalle nuove disposizioni, quindi, la procedura basata sulla violazione del criterio del disavanzo non sembra subire variazioni di rilievo, mentre quella basata sulla violazione del criterio del debito viene implementata, nel senso che prevede una certa automaticità dell'apertura della procedura per i paesi con un debito superiore al 60%, in caso di mancato rispetto del percorso di bilancio concordato.

Al contrario, nonostante un rapporto tra debito pubblico/PIL eccessivo, lo Stato interessato può scongiurare l'apertura della procedura per i disavanzi eccessivi allorché stia rispettando il proprio percorso della spesa netta: l'osservanza delle determinazioni sulla spesa comporta in pratica una presunzione di sufficienza e adeguatezza delle politiche di sviluppo e di bilancio ai fini del risanamento del debito³⁹.

³⁷ Le correzioni al regolamento (CE) n. 1467/97 sono contenute nella proposta della Commissione al Consiglio del 26.4.2023, COM(2023) 241 final, reperibile in: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT>.

³⁸ Come si legge testualmente alla pag.3 della relazione introduttiva della proposta n. 240.

³⁹ V. nuovo art. 2, comma 1 bis, reg.(CE) n. 1467/97.

Allorché venga accertato lo squilibrio, la raccomandazione del Consiglio detta allo Stato interessato le linee guida per l'adozione di un nuovo piano riveduto, che deve fungere da piano d'azione correttivo, esplicativo delle misure d'intervento specifiche che lo Stato stesso deve adottare per riportare il disavanzo/debito stabilmente al di sotto del valore di riferimento. Per fare ciò occorre pianificare un percorso di spesa netta correttivo, che garantisca un aggiustamento di bilancio annuo, nei primi tre anni, almeno pari alla media della riduzione di spesa di bilancio prevista per l'intero periodo di aggiustamento. Per gli anni in cui si prevede che il disavanzo pubblico superi il valore di riferimento, ai sensi delle nuove disposizioni, il percorso correttivo di spesa netta deve prevedere un aggiustamento annuo minimo pari almeno allo 0,5 % del PIL.

In termini generali, nella fase procedurale, fermo restando l'obbligo, per la Commissione, di redigere la relazione di cui all'art. 126, §3, TFUE, nella quale viene messo sotto esame il livello dei problemi di debito dello Stato membro interessato, prendendo a fondamento, tra l'altro, il più recente "Debt Sustainability Monitor", per il prosieguo è prevista l'adozione di una raccomandazione del Consiglio, che stabilisca l'esistenza di uno squilibrio eccessivo e che raccomandi allo Stato membro interessato l'adozione di misure correttive, a cui dare seguito nel termine massimo di sei mesi, con la presentazione di un piano strutturale di bilancio a medio termine riveduto, che fungerà in seguito da piano d'azione correttivo ai sensi del regolamento (UE) n. 1176/2011.

Nel nuovo sistema delle procedure correttive, quindi, a differenza di quanto constatato a proposito del commento delle nuove regole riguardanti la fase preventiva, i margini di discrezionalità della Commissione sembrano erodersi a causa della dichiarata volontà di fondare la valutazione del livello di debito dello Stato membro sul più obiettivo "Debt Sustainability Monitor", espressamente definito come un fattore determinante per l'avvio di una procedura per i disavanzi eccessivi, quale documento meglio in grado di fornire informazioni sull'analisi della sostenibilità fiscale su tre diversi orizzonti (a breve, medio e lungo termine) e sul quadro dei rischi che possono riverberarsi sulla complessiva sostenibilità fiscale dell'area euro.

Qualora lo Stato interessato non dia seguito effettivo alle raccomandazioni del Consiglio, quest'ultimo emana una intimazione, che richiede allo Stato membro di attuare, entro il termine ivi indicato, un percorso correttivo di spesa netta, tale da riportare e mantenere il disavanzo pubblico al di sotto del valore di riferimento, o da assicurare che il rapporto debito pubblico/PIL si avvii su un percorso di riduzione "plausibile" oppure, ancora, che possa attestarsi almeno su un "livello prudente"⁴⁰.

⁴⁰ Come sancito dall'art. 4 della proposta di regolamento n. 241, che introduce un nuovo art. 5 nel corpo del regolamento (CE) n. 1467/97. A quanto pare, si può definire plausibile e prudente la traiettoria tecnica che porti effettivamente il disavanzo pubblico al di sotto del valore di riferimento del 3 % del PIL; o, per gli anni in cui si prevede che il disavanzo registrato dallo Stato membro interessato si mantenga al di sopra del detto valore, che sia rispettoso della soglia minima di aggiustamento pari allo 0,5% del PIL. Occorre, altresì – come già previsto per la credibilità del piano strutturale – che lo sforzo di aggiustamento non sia concentrato negli anni finali del periodo di aggiustamento, che il rapporto debito pubblico/PIL al termine dell'orizzonte di programmazione sia inferiore a quello registrato nell'anno precedente l'inizio della traiettoria tecnica; e che, nel periodo coperto dal piano, la crescita della spesa netta nazionale resti inferiore alla crescita del prodotto a medio termine.

Nel caso in cui si verificano circostanze eccezionali al di fuori del controllo del governo con rilevanti ripercussioni sulle finanze pubbliche dello Stato membro interessato, il Consiglio può disporre a favore di quest'ultimo la proroga di un anno del termine per la correzione del disavanzo eccessivo, consentendo così allo Stato di procrastinare di un anno il rischio dell'apertura della procedura per squilibri eccessivi; tuttavia, il nuovo disegno prevede che, al verificarsi di una grave recessione economica nella zona euro o nell'intera Unione, la raccomandazione di proroga rivista può essere adottata a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine "non ne risulti compromessa" (nuovo art. 3 del reg. n. 1467/97). Pertanto, in un'ottica tutt'altro che solidaristica, dinanzi a crisi analoghe a quelle verificatesi nei primi anni 2000 o nel biennio 2020-2021, nessuno Stato "sotto osservazione" – come già anticipato sopra - potrà permettersi deviazioni dal percorso della spesa netta tali da compromettere – si presume temporaneamente - 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.

La procedura per i disavanzi eccessivi può essere sospesa qualora lo Stato membro interessato, ottemperando alle raccomandazioni, si rimetta in linea con il percorso di aggiustamento originariamente previsto.

In particolare, anche al fine della possibilità di chiudere la procedura, un ruolo determinante è affidato alla osservanza della regola della spesa primaria da parte dello Stato interessato: se la procedura per i disavanzi eccessivi è stata avviata sulla base del criterio del debito, infatti, il Consiglio adotta una decisione ai sensi dell'art. 126, § 12, di abrogazione di alcune o di tutte le decisioni o raccomandazioni correttive assunte fino a quel momento qualora lo Stato membro abbia rispettato il percorso correttivo di spesa concordato.

In ipotesi che la procedura sia stata intrapresa per ragioni di disavanzo eccessivo, il medesimo provvedimento viene assunto sulla scorta delle proiezioni di bilancio fornite dalla Commissione, che indichino che il disavanzo è stato portato stabilmente al di sotto del valore di riferimento.

Qualora invece uno Stato membro partecipante non ottemperi alle ripetute decisioni del Consiglio, quest'ultimo può assumere la decisione di irrogare sanzioni, le quali, nel nuovo testo continuano a trovare collocazione, ma vengono alquanto ridotte nel loro ammontare.

Ad ogni modo, nell'ambito del regime transitorio che durerà per un periodo non breve, la Commissione ha previsto di non sanzionare gli Stati con squilibri di bilancio eccessivi, e pertanto, per eventuali disavanzi relativi al 2023-2024, non verrà avviata alcuna procedura di infrazione.

5. - Conclusioni: il problema del contenimento dei debiti nazionali attraverso vincoli numerici.

Il quadro della riforma *in itinere* prospetta la semplificazione degli indicatori di finanza pubblica attraverso l'adozione di un unico indicatore, costituito dal tasso di crescita annuale

della spesa pubblica, che succede alla regola dell'equilibrio di bilancio contenuta nel "Fiscal Compact"⁴¹. Come si è visto, infatti, la novità più rilevante del testo prevede che il rapporto debito/PIL si riduca nel lasso di tempo definito, di circa 4-7 anni e che tale riduzione passi attraverso una traiettoria tecnica ben precisa della spesa netta. La decisione della Commissione di non apportare alcuna modifica ai parametri del disavanzo e del debito, sicuramente trova motivazione nella esigenza di evitare le lungaggini della revisione del TFUE – che costringerebbero al ritorno in vigore delle vecchie regole del PSC allo spirare dell'efficacia della clausola di salvaguardia⁴² -, ma comporta l'effetto di subordinare ancora una volta l'azione degli Stati membri al rispetto di soglie di dubbia validità: il loro superamento presuppone infatti in maniera quasi automatica il giudizio di insostenibilità dei conti pubblici, in questo modo esponendo gli Stati stessi ad anni di politiche di austerità, se non procicliche e alla volubilità dei mercati. La stessa soglia del 60% non si fonda su dati scientifici certi e non fornisce garanzia di obiettività nella valutazione della sostenibilità o meno del debito pubblico - a fronte peraltro di un livello medio del rapporto debito/PIL dell'Unione europea vicino al 100%; nondimeno essa ha una notevole incidenza sulle politiche pubbliche, le quali continuano ad essere segnate da faticosi aggiustamenti di bilancio per i Paesi ad alto debito, tanto più nell'attuale ciclo economico, oggi particolarmente gravato da un alto tasso di inflazione⁴³.

Nel nuovo assetto delle regole fiscali, la traiettoria della spesa netta prende il posto del saldo strutturale del bilancio, nel senso che il piano strutturale a medio termine deve risultare coerente alla prima, uniformandosi alle indicazioni fornite dalla Commissione, e rispettare la regola secondo cui, per tutta la durata del piano, essa deve restare ad un livello più basso della crescita della produzione a medio termine, allo scopo di non continuare ad alimentare l'incremento dello stock di debito. Perché ciò sia concretamente realizzabile, almeno per i paesi con un alto livello di spesa per interessi, come l'Italia, il conseguimento dell'obiettivo obbligato della riduzione del rapporto debito/PIL impone che si tenga comunque conto dell'andamento della spesa per finanziare l'indebitamento: affinché sia neutralizzato l'automatico lievitare del debito occorre infatti proporzionare lo sforzo destinato alla crescita ai tassi di interesse pagati sui titoli di debito pubblico, cioè a dati soggetti a mutevoli oscillazioni, e garantire al contempo alti livelli di

⁴¹ La sostituzione del principio dell'equilibrio di bilancio con l'unico indicatore della spesa avrà necessariamente riflessi sull'ordinamento dei singoli Stati, e ovviamente anche su quello italiano, anche se al momento, essendo il testo della riforma ancora oggetto di dibattito nel contesto istituzionale europeo, non è possibile stabilire quali e quante disposizioni, anche di livello costituzionale, dovranno essere modificate per recepire le istituende regole, a meno di non voler dare accesso ad interpretazioni molto flessibili delle "vecchie". Sull'argomento, C. Forte, *La nuova governance fiscale europea: quali possibili riflessi sull'ordinamento interno?* In *Osservatorio Costituzionale AIC* (3 febbraio 2023) pubblicato su <https://www.osservatorioaic.it>, dove l'A. pone l'interrogativo se anche le stesse procedure parlamentari della legge di bilancio e dei disegni di legge ordinari aventi implicazioni finanziarie non debbano essere a loro volta modificate "per assistere il quadro di regole europee in ordine al raggiungimento degli obiettivi di bilancio".

⁴² Ovvero la "escape clause" che fu introdotta nell'ambito della approvazione nel 2011 del "Six-Pack" a causa della crisi economica e finanziaria di quegli anni, che mostrò la necessità di una norma specifica che consentisse una deviazione temporanea dalle regole fiscali in presenza di una situazione di crisi diffusa in tutta l'Unione. Cfr. L. Bini Smaghi, *La Riforma del Patto di Stabilità e Crescita: Ce n'è veramente bisogno?* cit.

⁴³ Come rilevato da G. G. Carboni, *La riforma del Patto di stabilità e crescita: sostenibilità economica vs sostenibilità politico-costituzionale*, cit., 7, anche il nuovo Patto pecca sotto il profilo dell'assenza di sufficienti incentivi agli investimenti strutturali, utili a promuovere la crescita e lo sviluppo dei paesi indebitati e, in mancanza della modifica dei Trattati, attua una revisione delle regole esistenti di portata limitata.

avanzi primari, sicché tutta la gestione dei conti verrebbe comunque condizionata⁴⁴ da scelte effettuate *ex ante*, senza la precisa cognizione della misura dei sacrifici da imporre alla collettività e degli investimenti a cui rinunciare.

Questa sorta di 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 -, al pari degli altri profili di incongruenza sopra esaminati, sembra contrastare con l’enfasi con cui la Commissione ha evidenziato l’importanza del contributo delle riforme e degli investimenti sul risanamento dei conti: se da una parte, infatti, essa dimostra di aver 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, dall’altra subordina la disponibilità dei mezzi sufficienti a realizzare gli investimenti più redditizi - tra cui anche quelli che la stessa UE ritiene necessari alla crescita economica dell’area euro (come ad esempio, quelli connessi alla transizione verde e digitale) -, alla osservanza di un percorso di spesa non incentrato sulla valutazione degli effetti dei programmi di riforma e investimenti sulla crescita ma solo sul rispetto dei consueti parametri di rientro.

La regola fondata su un tetto di spesa può risultare perciò anche più rigida rispetto a quella dell’equilibrio, senza essere neppure in grado di mettere al riparo da quegli effetti prociclici che si erano osservati nell’applicazione della disciplina ancora vigente, incentrata 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 sia necessario fronteggiare un evento imprevisto, visto che occorre l’attivazione della procedura per la rivisitazione del piano originario; e comunque richiede la compensazione con una riduzione di altre spese o un aumento delle entrate⁴⁵, 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).

Inoltre, la riforma in esame appare lacunosa anche in merito alla composizione qualitativa della spesa, in quanto continua ad essere presa in considerazione – almeno nell’attuale formulazione - come una massa indistinta: essendo la traiettoria tecnica il documento orientativo della stesura del piano strutturale, essa deve ricomprendere anche la percentuale della spesa dedicata agli investimenti – giacché questi non sono stati esclusi dal computo totale –, ma nessuna diversificazione viene operata per alcun’altra possibile destinazione, quale ad esempio, la spesa per scopi militari, per la ricerca, l’istruzione, e per promuovere politiche attive

⁴⁴ Cfr. G. Carnazza, *Bisogna cambiare tutto affinché nulla cambi - Come la riforma del Patto di Stabilità e Crescita rischia di riproporre gli stessi problemi ma con nomi diversi*, Relazione alla riunione Intermedia 2023 SIEP (Società Italiana di Economia Pubblica), in <http://www.siepweb.it/siep>, 9, che osserva come, per intraprendere un percorso di diminuzione del debito nel periodo stabilito, nonostante la componente della spesa per interessi vada estrapolata dall’ammontare della spesa netta, questa dovrà comunque essere tale da “neutralizzare gli effetti espansivi sul rapporto debito/PIL della spesa per interessi”.

⁴⁵ Come ricorda L. Bini Smaghi, *La Riforma del Patto di Stabilità e Crescita: Ce n’è veramente bisogno?* cit., 5, nella vigenza del Patto attuale, invece, la misura assunta dal governo italiano il 17 febbraio 2022 per far fronte al caro bollette, è stata possibile grazie ai “margini di flessibilità concessi in virtù della posizione ciclica dell’economia italiana che non ha ancora recuperato il livello di reddito pre-crisi”.

per il lavoro⁴⁶, né con l'obiettivo di scorporarle dall'intero ammontare, né col fine di incentivarne l'adozione. Le uniche spese espressamente escluse sono invece quelle per le indennità di disoccupazione necessarie a contrastare gli effetti del ciclo economico nonché quelle per i programmi dell'Unione interamente finanziati da fondi dell'Unione stessa.

Anche la stessa valutazione della sostenibilità del debito, a cui il rispetto della traiettoria di spesa si collega, è soggetta a misurazioni che potrebbero rivelarsi errate in quanto fondata su variabili altamente ipotetiche e discrezionali, come le previsioni di crescita a lungo termine, l'andamento dei tassi d'interesse e le previsioni connesse alle entrate e alle uscite di bilancio. Per effetto delle nuove norme, è probabile che fintanto che non venga negoziato il piano pluriennale con la Commissione, lo Stato non sarebbe neppure in grado di determinare il livello degli avanzi primari da perseguire, a differenza di quanto accade nella vigenza della regola, troppo onerosa da mantenere in vita, ma meglio in grado di condurre ad una valutazione *ex ante* - rispetto all'assunzione di impegni formali - dei costi, in termini di avanzi primari da perseguire ogni anno⁴⁷.

In sintesi, l'impressione che deriva dalla lettura del progetto di riforma è che, nonostante l'intento di rafforzare la titolarità degli Stati membri attraverso un accordo individuale sul percorso di aggiustamento abbia fatto dire ad alcuni che il nuovo PSC si caratterizza in senso positivo per la maggiore flessibilità nei confronti dei paesi interessati e per il lasso di tempo più ampio consentito per ridurre il debito, questo strumento sembra tuttavia 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, ancora prima del momento in cui sorge la necessità di arrivare ad adottare misure correttive, accentra nelle mani della Commissione, in aggiunta alle raccomandazioni che intervengono nel semestre europeo, un penetrante potere di controllo delle politiche economiche nazionali di governo⁴⁸.

Nuove regole fiscali possono far segnare un miglioramento del coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri con gli obiettivi che si prefigge l'Ue per rafforzare la resilienza economica sovranazionale alle sfide future; tuttavia, tutte le regole fiscali determinano vincoli finanziari a carico degli Stati membri più o meno intensi, che possono tanto compromettere le opportunità di crescita del paese e, di conseguenza, dell'intera area sovranazionale quanto, se ben congegnate, consentire l'adozione di politiche fiscali anticicliche e di programmi di investimento atti a sostenere la crescita futura; soprattutto quando non direttamente – e quasi esclusivamente - votate alla riduzione numerica del debito pubblico eccessivo, rispetto alla quale sono ben note le gravi ricadute sui principi della solidarietà e della coesione sociale. Ciò non toglie che, benché non sia al momento possibile fare una stima certa degli effetti di regole che, in quanto ancora da approvare, potrebbero essere sottoposte a

⁴⁶ La scarsa attenzione alla qualità della spesa da parte del futuro PSC, si aggiunge ad un quadro derivante dal Documento programmatico di bilancio, già poco incoraggiante, in quanto, come osservato da V. Meliciani, *Poca attenzione alle generazioni future nella manovra*, in *Il Sole 24 Ore* (31 ottobre 2023) 16, in Italia il “rapporto tra queste spese e il totale della spesa corrente al netto di queste voci è diminuito dal 29,5% al 22,2% della spesa corrente”, a differenza di quanto accade in altri paesi europei.

⁴⁷ È l'opinione espressa da A. Guazzarotti, *La riforma delle regole fiscali in Europa*, cit., 20.

⁴⁸ È quanto osservato da S. Micossi, *Nuovo Patto di stabilità a rischio d'ingerenze nelle politiche nazionali*, in: *Il Sole 24 Ore* (17 novembre 2022) 16.

revisione, nessuna regola fiscale, per quanto buona, può sostituirsi ad un'unione politica e a un bilancio europeo, che andrebbero pensati in funzione del rafforzamento economico dell'area euro e di promozione di uno sviluppo industriale condiviso - previo un cospicuo ammontare di investimenti sovranazionali -, quali strumenti atti ad orientare stabilmente una nuova visione di crescita nell'ambito della policy europea⁴⁹.

⁴⁹ L'opzione è stata sostenuta anche da G. Tria, *Il nuovo patto? All'Europa serve una politica fiscale*, in: *Il Sole 24 Ore* (9 settembre 2023) 12, in <https://archiviostorico.ilsole24ore.com>. Lo stesso A., nel riportare un discorso tenuto di recente da Mario Draghi, condivide pienamente con questo economista l'idea che, nella negoziazione sulla riforma del Patto di Stabilità e Crescita, cioè delle regole fiscali europee, "non c'è un futuro per l'Europa senza una revisione dei Trattati", atteso che occorre affrontare le molteplici emergenze attraverso un volume di investimenti non affrontabile a livello nazionale. E se questi investimenti fossero affidati solo alla capacità finanziaria dei paesi con più spazio fiscale "si avrebbe una frammentazione di fatto dell'Unione europea, una maggiore divergenza tra i paesi membri, e soprattutto il fallimento nel perseguire gli obiettivi comuni. Ciò significa che servono fondi comunitari, finanziati con debito comune, e progetti di investimento finanziati, e possibilmente anche gestiti, a livello federale". Cfr. G. Tria, *La visione di Draghi e il futuro dell'Europa*, (15 luglio 2023) in <https://archiviostorico.ilsole24ore.com>.