



COSTITUZIONALISMO NUMERICO: GLI INDICATORI QUANTITATIVI
TRA NORME, DIRITTI E POLITICHE PUBBLICHE
24 GENNAIO 2025

La nuova *governance* economica europea
tra “metodo PNRR” e
costituzionalismo numerico di bilancio

di Luca Bartolucci
Lecturer di Diritto pubblico
LUISS School of Government



La nuova *governance* economica europea tra “metodo PNRR” e costituzionalismo numerico di bilancio*

di **Luca Bartolucci**

Lecturer di Diritto pubblico
LUISS School of Government

Abstract [It]: Il contributo si propone di indagare il peculiare percorso del “costituzionalismo numerico di bilancio”. Nel periodo compreso tra le due crisi (quella dei debiti sovrani e quella pandemica) sia la flessibilità di bilancio sia il “cattivo” utilizzo del debito hanno infatti portato a ridefinire l’equilibrio tra vincoli quantitativi di bilancio e coordinamento qualitativo delle politiche economiche. Next Generation EU e PNRR, in questo senso, possono essere considerati gli sviluppi del percorso iniziato a Maastricht e che si è sviluppato negli ultimi trent’anni, con un’attenzione sempre maggiore all’integrazione delle politiche economiche degli Stati membri e con la sostituzione temporanea del vincolo numerico con indicatori multipli per il raggiungimento di obiettivi più definiti, come quelli relativi a milestones e targets. Questa tendenza si è poi parzialmente indebolita nella nuova *governance* economica europea derivante dal nuovo Patto di Stabilità e Crescita, in cui viene in parte utilizzato il metodo NRRP ma, allo stesso tempo, sono inserite nuove clausole numeriche di salvaguardia.

Title: European economic governance in transformation between NRRP method and numerical budget constitutionalism

Abstract [En]: The paper aims to investigate the peculiar path of “budget numerical constitutionalism”. In the period between the two crises (sovereign debt and pandemic) both budget flexibility and the “bad” use of debt led to a redefinition of the balance between quantitative budget constraints and qualitative coordination of economic policies. Next Generation EU and National recovery and resilience plans (NRRP), in this sense, can be considered the developments of the path that started in Maastricht and which has unfolded over the last thirty years, with ever greater attention to the integration of the economic policies of Member States and with the temporary replacement of the numerical constraint with multiple indicators for the achievement of more defined goals, such as those relating to milestones and targets. This trend then partially weakened in the new European economic governance deriving from the new Stability and Growth Pact, in which on the one hand the NRRP method is internalized but, on the other, new numerical safeguard clauses have entered.

Parole chiave: *governance* economica europea; Patto di stabilità e crescita; milestones e targets; costituzionalismo numerico di bilancio; Piano nazionale di ripresa e resilienza

Keywords: European economic governance; Stability and Growth Pact; milestones and targets; budget numerical constitutionalism; National recovery and resilience plans

Sommario: **1.** Premessa: le *fiscal rules* e il loro percorso europeo negli ultimi trent’anni. **2.** I parametri numerici di Maastricht e il loro irrigidimento in seguito alla crisi dei debiti sovrani. **3.** La tutela del costituzionalismo numerico di bilancio nei procedimenti euro-nazionali e la sua “flessibilizzazione”. **4.** La pandemia e la nascita del *Next Generation EU*: verso un nuovo modo di intendere il costituzionalismo numerico di bilancio. **5.** Conclusioni: l’estensione del nuovo “metodo di governo” alla *governance* economica europea, ma col ritorno di clausole di salvaguardia numeriche.

* Articolo sottoposto a referaggio.

1. Premessa: le *fiscal rules* e il loro percorso europeo negli ultimi trent'anni

Il “costituzionalismo numerico” ha una delle sue maggiori espressioni nelle procedure di bilancio e, a livello sostanziale, nelle c.d. *fiscal rules*. Per loro intrinseche caratteristiche, infatti, i bilanci pubblici sono fatti da numeri e gli obiettivi di bilancio sono indicati preventivamente con valori numerici, da fonti costituzionali o, nel caso dell'Unione europea, dall'intreccio tra fonti interne e fonti sovranazionali.

Nel risalente dibattito tra chi preferisce regole di bilancio numeriche e chi, al contrario, ritiene che siano più utili le istituzioni e la discrezionalità per orientare il bilancio pubblico, nell'ambito dell'Unione europea e dei suoi Stati membri ha da tempo prevalso il primo orientamento. Sin dal Trattato di Maastricht, infatti, sono state poste delle vere e proprie *fiscal rules*, cioè degli obiettivi numerici e quantitativi per i bilanci degli Stati membri, col fine non solo di armonizzare le loro economie ma anche di ridurre possibili fenomeni di azzardo morale. La loro nascita – a livello teorico – si può probabilmente ricollegare alla scuola della c.d. “*Public choice*” che, in estrema sintesi, invocava regole per i decisori pubblici per limitare la loro inclinazione a ricercare il consenso tramite la spesa pubblica¹.

Le *fiscal rules* attualmente vigenti in Italia si basano sull'intreccio tra norme che possono rintracciarsi sia nei Trattati europei sia nelle Costituzioni nazionali, che formano, insieme, la c.d. “Costituzione ‘composita’ europea”². Da una parte, i Trattati europei che fanno espresso riferimento alle tradizioni costituzionali comuni e all'identità costituzionale di ciascuno Stato membro³ (rispettivamente, art. 6, par. 3, e art. 4, par. 2, TUE). Dall'altra parte, le Costituzioni nazionali contengono clausole europee la cui interpretazione è rimessa alle Corti costituzionali di ciascuno Stato membro⁴. Oltre l'art. 11 Cost., si può ritenere che – alla luce della riforma della *governance* economica europea – anche gli artt. 81 e 97 e 119 Cost. siano clausole europee, perché limitano la discrezionalità nelle scelte di bilancio in linea con quanto stabilito nelle fonti europee e poiché sono disposizioni che mettono in collegamento l'ordinamento italiano con quello sovranazionale⁵. Proprio negli artt. 81 e 97 Cost. sono state inserite le *fiscal rules* italiane, con l'equilibrio di bilancio, la sostenibilità del debito pubblico e, soprattutto, un rinvio alla normativa

¹ Lo scritto che può ritenersi fondativo è quello di J.M. BUCHANAN e G. TULLOCK, *The Calculus of Consent* (1962), trad. it. *Il calcolo del consenso. Fondamenti logici alla democrazia costituzionale*, Bologna, 1998. Cfr. anche G. BRENNAN e J.M. BUCHANAN, *The reason of rules: constitutional political economy*, Cambridge, 1985, trad. it. *La ragione delle regole. Economia politica costituzionale*, Milano, 1991.

² Sulla teoria del *composite constitutional order*, cfr. L. BESSELINK, *A Composite European Constitution*, Groningen, 2007; ID., *The Place of National Parliaments within the European Constitutional Order*, in *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, a cura di N. Lupo e C. Fasone, Oxford, 2016, p. 23 s.

³ A. VON BOGDANDY e S. SCHILL, *Overcoming absolute primacy: respect for national identity under the Lisbon treaty*, in *Common Market Law Review*, n. 48, 2011, p. 1417 s.

⁴ Cfr. M. CLAES, *Le “clausole europee” nelle costituzioni nazionali*, in *Quad. Cost.*, n. 2, 2005, p. 283 s.

⁵ Sia consentito, sul punto, un rinvio a L. BARTOLUCCI, *Origine ed effetti delle recenti «clausole europee» introdotte in Costituzione*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo (Unione Europea: uscire, rimanere, ritornare)*, a cura di F. Balaguer Callejón, n. 2, 2023, p. 309 s.

europea, al cui interno si possono individuare quei parametri numerici che fungono da limiti alla politica economica nazionale.

Sulle *fiscal rules*, in generale, si può dire che si tratta di vincoli permanenti (soprattutto costituzionali) sulla politica fiscale, espressi in termini di indicatore riepilogativo dell'andamento fiscale, come il deficit di bilancio o il debito. Lo scopo è duplice: da un lato possono esprimere un'autentica volontà di conseguire la sostenibilità finanziaria e, dall'altro, possono contribuire a mostrare ai mercati finanziari che il Paese sta cercando la sostenibilità finanziaria, portando i tassi di interesse sul debito ad un livello inferiore.

Le regole fiscali possano essere criticabili quindi sotto vari profili e vi sono dei limiti che si devono tenere a mente: ad esempio, senza regole analoghe applicate alle autonomie territoriali, debiti e disavanzi saliranno fino al Governo centrale. Inoltre, queste regole sono in genere utili per la prevenzione, ma una volta che il debito pubblico è alto, non sembrano particolarmente efficienti per una sua riduzione. Ancora, se troppo rigide non incoraggiano l'espansione prociclica, bensì favoriscono contrazioni procicliche, rendendo l'eventuale crisi ancora più aggressiva. Per tale ultima ragione, le regole contengono clausole di fuga e deroghe: si trova spesso, a livello procedurale, una regola fiscale apparentemente rigorosa con una deroga molto facile da usare. Infine, si tratta di regole in gran parte "silenziose" sulla composizione dell'adeguamento fiscale richiesto: i tagli sono normalmente fatti su settori che sono a lungo termine dannosi ma che sono, politicamente, meno rischiosi (ad esempio istruzione, ricerca, investimenti infrastrutturali)⁶.

Tali regole fiscali sono sempre più diffuse, anche fuori dall'Unione europea. Non è chiaro, tuttavia, se la sostenibilità finanziaria sia causata da queste regole o viceversa. In generale, nel giudizio sulle *fiscal rules* "non emerge un nesso di causalità robusto e consolidato tra le regole e i risultati raggiunti"⁷, poiché le definizioni date alle diverse regole, la loro applicazione concreta, le procedure, la loro rigidità e severità, la loro estensione, la struttura delle sanzioni, gli spazi esistenti per i possibili strumenti di aggiramento sono variabili cruciali.

Il concreto atteggiarsi delle *fiscal rules* in ambito europeo, tuttavia, si è profondamente trasformato negli ultimi trent'anni⁸. Se, infatti, con Maastricht e con la reazione alla crisi dei debiti sovrani si è avuto un

⁶ Così come le *fiscal rules* hanno dei difetti, anche quelle attenuazioni che, ad esempio, prevedono la possibilità di utilizzare l'indebitamento solo per spese di investimento – la c.d. *golden rule* – può essere rischiosa, poiché potrebbe finire per risolversi in una semplice questione di contabilità per etichettare qualunque investimento come causa del deficit e del debito. In questo modo, si incoraggia la contabilità creativa, che rende le finanze pubbliche ancora meno trasparenti, il che rende più difficile anche l'individuazione della responsabilità democratica.

⁷ M. MARÈ e M. SARCINELLI, *La regola del bilancio in pareggio: come assicurarla e a quale livello di governo?*, Relazione al Convegno "Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012", Corte costituzionale, 22/11/2013, p. 27.

⁸ Cfr. G. GERAPETRITIS, *New Economic Constitutionalism in Europe*, Oxford, 2019 e T. GINSBURG, *Balanced Budget Provisions in Constitutions*, in *Constitutions in Times of Financial Crisis*, a cura di T. Ginsburg, M.D. Rosen e G. Vanberg, Cambridge, 2019, p. 58 s.

rafforzamento del costituzionalismo numerico di bilancio basato su limiti al deficit e al debito, con la pandemia e il *Next Generation EU* si è assistito ad un – quantomeno, momentaneo – cambiamento di paradigma. A Patto di stabilità sospeso, infatti, nella dinamica della regolazione delle politiche economiche nazionali tra UE e Stati membri sono stati protagonisti i Piani nazionali di ripresa e resilienza e, al loro interno, le *milestones* e i *targets*: indicatori di risultato e di *performance* concreta che hanno sostituito, per alcuni anni, i numeri delle *fiscal rules*.

Questa tendenza si è – solo in parte – confermata nel momento in cui si è rimesso mano alla *governance* economica europea, con la riforma del Patto di stabilità e crescita⁹. Il nuovo “metodo di governo”¹⁰ del NGEU e dei PNRR, infatti, è stato trasportato nell’ambito della *governance* economica europea ma, allo stesso tempo, sono entrate nella riforma nuove e complesse clausole di salvaguardia di tipo numerico, riproponendo in tal modo l’eterno dilemma tra discrezionalità e regole. Si può dire, dunque, in via di prima approssimazione, che il “metodo di governo” che è stato utilizzato con i Piani nazionali di ripresa e resilienza è stato ripreso per parti significative, ma non completamente¹¹.

Obiettivo del contributo, pertanto, è quello di tracciare la parabola delle *fiscal rules* nell’ambito dell’Unione europea e in Italia, analizzando il processo di mutamento tra dato normativo e prassi che si è andato evolvendo da Maastricht ad oggi.

2. I parametri numerici di Maastricht e il loro irrigidimento in seguito alla crisi dei debiti sovrani

L’inizio del percorso delle *fiscal rules* si può rintracciare nel Trattato di Maastricht, quando, nella seconda fase della creazione dell’Unione economica e monetaria, gli Stati avrebbero dovuto garantire la sostenibilità della situazione della finanza pubblica alla luce dei “celebri” parametri fissati dal Trattato.

⁹ Com’è noto, il 30 aprile 2024 sono stati pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea e sono entrati in vigore i testi dei tre atti normativi che, insieme, formano il nuovo Patto di stabilità e crescita. Per il c.d. “braccio preventivo” vi è anche un regolamento nuovo: il Regolamento (UE) 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2024, relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio. L’altro regolamento, sul c.d. “braccio correttivo”, è stato ora modificato (per la terza volta, dopo le novelle che vi erano state nel 2005 e nel 2011) dal Regolamento (UE) 2024/1264 del Consiglio, del 29 aprile 2024, recante modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per l’accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi. Il pacchetto si conclude con la Direttiva (UE) 2024/1265 del Consiglio, del 29 aprile 2024, recante modifica della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri.

¹⁰ Cfr. N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell’integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto Pubblico*, n. 3, 2022, n. 3, p. 729 s.; ID., *Il nuovo “metodo di governo” delineato dal PNRR e i suoi incoraggianti primi passi*, in *L’impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, a cura di P. Bilancia, Bologna, 2024, p. 27 s.; C. FASONE e N. LUPO, *Learning from the Euro-crisis. A new method of government for the EU economic policy coordination after the pandemic?*, in *STALS Research Papers*, n. 4, 2023. Si tratta di un metodo, in particolare, “che si colloca in qualche modo a cavallo tra il metodo comunitario, che è stato alla base della prima fase dell’integrazione europea, e che è valso a regolare il mercato comune, da un lato, e il metodo intergovernativo, affermatosi com’è noto soprattutto a partire dal Trattato di Maastricht, dall’altro”. Con queste ultime parole, cfr. N. LUPO, *Gli adeguamenti dell’ordinamento costituzionale italiano conseguenti al nuovo Patto di stabilità e crescita. Prime riflessioni*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1, 2024, p. 170 s., spec. p. 172.

¹¹ *Ibidem*, p. 171.

È bene rammentare tali parametri: 3% per il rapporto fra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato e il 60% per il rapporto fra il debito pubblico e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato. Non si può tacere peraltro riguardo l'origine "monetarista" del Trattato e dei suoi parametri, strumentali alla transizione verso l'Unione economica e monetaria. Il parametro del deficit era stato individuato come valore medio del rapporto tra investimenti pubblici e PIL dell'Unione nel periodo 1974-1991; quello sul debito, invece, era ritenuto necessario per la stabilizzazione del rapporto tra debito e PIL (con una crescita del PIL nominale al 5%), nonché come valore medio del rapporto debito/PIL dell'Unione. Il Trattato di Maastricht comprendeva, oltre ai due appena citati criteri fiscali, anche due criteri monetari: che il tasso medio di inflazione non superasse di più dell'1,5% il tasso medio e che i tassi di interesse a lungo termine non superassero per più del 2% la media dei tre tassi più bassi.

Lo strumento fondamentale per il coordinamento e la sorveglianza delle politiche di bilancio è divenuto poi il Patto di stabilità e crescita, introdotto nel 1997¹², con disposizioni innovative e più restrittive rispetto ai parametri fissati a Maastricht nel 1992¹³. La concreta applicazione di queste regole, tuttavia, ha trovato molte difficoltà ed è stato applicato in modo incoerente, come hanno dimostrato, ad esempio, le vicende di inizio anni 2000, quando il Consiglio non è riuscito ad applicare le sanzioni previste dal Patto contro la Francia e la Germania, malgrado ne sussistessero i presupposti¹⁴. Nel 2005, quindi, si decise di ammorbidire il Patto, per renderlo più flessibile¹⁵, anche introducendo il c.d. Obiettivo di medio termine differenziato per ogni Stato membro, al fine di tener conto delle diversità nelle posizioni e negli sviluppi sul piano economico e di bilancio.

È stato poi con la crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008 che sono state messe a nudo le inadeguatezze dell'Unione europea e dell'Unione economica e monetaria, rendendo chiara l'inefficacia dei meccanismi preventivi e correttivi del Patto di stabilità e l'asimmetria strutturale dell'area euro, nella quale la politica monetaria è gestita a livello sovranazionale e la politica fiscale a livello nazionale. Si è

¹² Reg. n. 1466/97 e reg. n. 1467/97. Cfr. G. DELLA CANANEA, *Il Patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, n. 1, 2001, p. 559 s. e G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007, p. 370 s.

¹³ In particolare, si è implementato l'articolo 104 del Trattato, con tre fasi per la procedura per disavanzo eccessivo: avvertimento, raccomandazione e sanzione.

¹⁴ Cfr. sul punto M. BARBERO, *La Corte di giustizia "flessibilizza" il Patto europeo di stabilità e crescita e ne suggerisce la riforma*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2004; G. RIVOSECCHI, *Il Patto di stabilità al vaglio della Corte di Giustizia, tra riaffermazione della legalità comunitaria e mancata giustiziabilità sostanziale degli equilibri finanziari dell'Unione*, in *Rivista AIC*, 2005; Id., *Patto di stabilità e Corte di giustizia: una sentenza (poco coraggiosa) nel solco della giurisprudenza comunitaria sui ricorsi per annullamento (Nota a Corte giustizia Comunità europee, 13 luglio 2004, n. 27/04, Commiss. Ce c. Consiglio Ue)*, in *Giur.it*, 2005, p. 899 s.

¹⁵ Si v. R. PEREZ, *Il nuovo Patto di stabilità e crescita*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 7, 2005. La principale novità è stata l'introduzione di un Obiettivo di medio termine differenziato per ogni singolo Stato membro, al fine di tener conto delle diversità nelle posizioni e negli sviluppi sul piano economico e di bilancio, nonché del rischio finanziario con riferimento alla sostenibilità delle finanze pubbliche.

notata la mancanza di uno strumento finanziario europeo per gestire eventuali *default* e attacchi speculativi ai debiti pubblici degli Stati membri, nonché quella di un vero e proprio *budget* federale¹⁶.

A quel punto, sono state prese una serie di misure che possono essere racchiuse in due gruppi¹⁷: nel primo si possono inserire quegli atti con l'obiettivo di dare assistenza finanziaria agli Stati con problemi di debito sovrano, mentre nel secondo le misure per il coordinamento delle politiche economiche degli Stati dell'area euro. In questo secondo gruppo, ci si è mossi in tre direzioni¹⁸. La prima direzione è stata quella di “rafforzare l'impianto del Patto di stabilità, sia relativamente alla parte preventiva che a quella correttiva”¹⁹; la seconda quella di inserire negli ordinamenti nazionali alcune delle regole poste a livello dell'Unione, come quella del pareggio di bilancio; la terza, infine, quella di introdurre una disciplina più articolata per il coordinamento delle politiche economiche, attraverso il Calendario comune di bilancio. Sia attraverso il c.d. *Six pack* sia attraverso il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal Compact*) è stato confermato l'impianto generale del Patto di stabilità e sono state inserite regole più stringenti a presidio del principio del pareggio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico, intervenendo sia sulla parte preventiva sia su quella correttiva del Patto, ad esempio introducendo una regola sul debito e una regola sulla spesa. Soprattutto la regola sul debito, con la previsione di una sua riduzione di 1/20 ogni anno per gli Stati con debito in eccesso, era un nuovo tassello del costituzionalismo numerico di bilancio, particolarmente gravoso per gli Stati in difficoltà finanziaria.

Ma l'intreccio costituzionale si è fatto ancora più intenso quando il *Fiscal Compact* ha previsto, all'art. 3, par. 2, che la regola sul pareggio di bilancio dovesse produrre effetti nel diritto nazionale al più tardi entro un anno dall'entrata in vigore del Trattato tramite “disposizioni di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo garantito lungo il processo nazionale di bilancio”. In quest'ambito, si può ritenere che l'egemonia culturale tedesca e la sua *weltanschauung* economico-finanziaria abbiano fortemente influenzato la reazione alla crisi²⁰: infatti, la riforma costituzionale tedesca

¹⁶ F. FABBRINI, *From Fiscal Constraints to Fiscal Capacity: the Future of EMU and its Challenges*, in *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, a cura di M. Adams, F. Fabbrini e P. Larouche, Oxford, 2014, p. 399 s.

¹⁷ Cfr. G.L. TOSATO, *L'integrazione europea ai tempi dell'euro*, in *RDI*, n. 3, 2012, p. 681 s.; A. VITERBO e L. CISOTTA, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *DUE*, 2012, p. 323 s.; G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, a cura di Id., Bologna, 2012 p. 383 s.; P. MANZINI, *La riforma delle regole UE sulla sorveglianza dei bilanci pubblici nazionali*, in *La riforma del debito sovrano degli Stati dell'area euro. Profili giuridici*, a cura di G. Adinolfi e M. Vellano, Torino, 2013, p. 29 s.

¹⁸ P. MANZINI, *La riforma delle regole UE sulla sorveglianza dei bilanci pubblici nazionali*, cit., p. 41.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Così come, in precedenza, aveva influenzato anche la costruzione delle regole di Maastricht. In questi termini, cfr. G. DE ANGELIS, *Sovranità economica e legittimità politica nell'Unione economica e monetaria: un modello analitico*, in *Ragion pratica*, n. 2, 2019, p. 491 s., spec. p. 498. Sulla c.d. *German hegemony*, cfr. A. VON BOGDANDY, *German Legal Hegemony?*, in *Verfassungsblog*, 5 ottobre 2020 e D. SARMIENTO, *On the Road to German Hegemony in EU Law?*, in *Verfassungsblog*, 7 ottobre 2020.

del 2009²¹ aveva anticipato i principali caratteri della riforma della *governance* economica europea e di quegli interventi costituzionali che si sono avuti in una serie di Stati membri.

In Italia si è adempiuto all'art. 3, par. 2 del *Fiscal compact* attraverso la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che ha modificato gli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione. In particolare, nell'art. 81 Cost. è stato inserito, al primo comma, il principio dell'equilibrio di bilancio, mentre nell'art. 97 Cost., primo comma, una clausola più ampia, secondo la quale le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. Con la riforma del 2012 non solo si è esplicitata la lettura "garantista" dell'art. 81 Cost. che già nella Costituzione del 1948 era stata ipotizzata²², ma si è per la prima volta stigmatizzato costituzionalmente l'uso indiscriminato dell'indebitamento pubblico, in un Paese nel quale spesso i problemi sociali sono stati risolti con politiche distributive²³.

3. La tutela del costituzionalismo numerico di bilancio nei procedimenti euro-nazionali e la sua "flessibilizzazione"

La riforma della *governance* economica europea di quegli anni ha anche posto le basi per alcuni successivi sviluppi. In particolare, si è individuato nei procedimenti euro-nazionali di bilancio e soprattutto nel c.d. semestre europeo il luogo ove il costituzionalismo numerico di bilancio avrebbe potuto essere tutelato e, per certi versi, sviluppato, attraverso una maggiore attenzione alle politiche economiche "qualitative" degli Stati membri e non solo ai vincoli quantitativi al bilancio.

Nell'ambito del semestre europeo, presto sono iniziate le spinte per modificarne la natura, portandolo da mero strumento *ex ante* volto al rispetto delle regole di bilancio a mezzo per orientare le riforme e le politiche economiche degli Stati, soprattutto nel momento in cui ci si rendeva conto che, da sole, le *fiscal rules* non riuscivano a garantire la qualità della spesa pubblica. In tal modo, il semestre europeo ha cambiato natura: nato come luogo ove controllare il rispetto dei parametri del costituzionalismo numerico

²¹ La c.d. *Foederalismusreform II*, che ha previsto che i bilanci di Federazione e *Länder* debbano essere in pareggio senza ricorso all'indebitamento. Nella Costituzione tedesca, come modificata nel 2009, si era inserito un vero e proprio "freno al debito", col quale si limita il nuovo debito consentito allo 0,35% del PIL all'anno, oltre a spese aggiuntive in periodi di recessione economica. Per rilievi critici sulla riforma, cfr. M. GOLDMANN, *Legarsi le mani: il quadro delle misure di riduzione del deficit in Germania*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 12, 2010.

²² Si sono avute due principali interpretazioni dell'equilibrio di bilancio in relazione all'art. 81, ultimo comma, Cost. Secondo qualcuno dal quarto comma dell'art. 81 Cost. si sarebbe potuta desumere la regola del divieto di finanziamento della spesa pubblica con il ricorso all'indebitamento e quindi la sostanziale necessità di un pareggio in bilancio. Al contrario, si è affermata una lettura c.d. 'relazionale', in base alla quale dalla disposizione si può desumere soltanto una regola procedurale sulla contestualità tra decisione di spesa e mezzi per farvi fronte: è quindi possibile per il legislatore ricorrere all'indebitamento per coprire le maggiori spese o le minori entrate.

²³ Cfr. L. DI NUCCI, *La democrazia distributiva. Saggio sul sistema politico dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2016, p. 12 s.

di bilancio, si è trasformato nel momento di contrattazione dei vincoli da rispettare in concreto, facendo segnare il passaggio dalle regole alla discrezionalità politica nell'applicazione delle stesse.

Dal 2012 fino alla crisi pandemica vi è stata dunque una accentuata “flessibilizzazione” delle regole della *governance* economica²⁴. Ma, soprattutto, sono state introdotte alcune clausole, come quella sugli investimenti, per tener meglio conto della situazione specifica del singolo Paese; nonché quella sulle riforme strutturali, la quale prevede che, in linea con le norme del Patto, gli Stati che attuano riforme strutturali sono autorizzati a deviare temporaneamente dall'Obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento ad esso.

Si vede chiaramente, in tale ambito, lo sforzo delle istituzioni europee per intervenire non solo sul lato “quantitativo” della spesa, con le regole sul debito e sul deficit, ma anche sul lato “qualitativo”, tentando di incanalare, tramite maggiore flessibilità di bilancio, le riforme nazionali verso ciò che è contenuto nelle Raccomandazioni specifiche per Paese – uno dei principali tasselli del semestre europeo – che contengono non solo la fissazione delle regole numeriche ma anche raccomandazioni sulle riforme da attuare all'interno di ciascuno Stato.

Eppure, quella flessibilità di bilancio è stata utilizzata, almeno in Italia, senza per questo riuscire a muoversi lungo il crinale delle riforme previste nelle *Country Specific Recommendations*. Più in generale, tali raccomandazioni, fondate su una procedura priva di precisi effetti vincolanti, hanno registrato una notevole variabilità quanto alle tempistiche e ai contenuti e soprattutto un seguito assai limitato²⁵.

Non solo la flessibilità di bilancio è stata utilizzata senza che fossero conseguiti maggiori risultati nell'attuazione delle *Country Specific Recommendations*, ma – stando all'Italia – si può anche facilmente osservare come, dal 2014 in poi, la discrezionalità è stata utilizzata per un “cattivo uso” del maggiore indebitamento. A livello procedurale, è stata di frequente utilizzata la clausola del secondo comma dell'art. 81, Cost. per il ricorso al maggiore indebitamento, in linea con gli accordi trovati di volta in volta con le istituzioni europee²⁶. A ben vedere, tuttavia, quelle risorse sono state utilizzate con sguardo rivolto al breve termine, spesso per il finanziamento di spese correnti o, comunque, poco in linea con quanto

²⁴ Commissione europea, *Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del Patto di Stabilità e Crescita*, Strasburgo, 13/01/2015, COM(2015) 12 *final*. Sia consentito un rinvio a L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Padova, 2020, p. 296 s.

²⁵ In tali termini N. LUPO, *I fondamenti europei del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, a cura di D. De Lungo e F.S. Marini, Torino, 2023, p. 3. Cfr. anche, sulle *country-specific recommendations*, 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. 1452 s., spec. p. 1491 s. e F. BILANCIA, *Sistema delle fonti ed andamento del ciclo economico: per una sintesi problematica*, ivi, p. 1425 s., spec. p. 1435 s. Per dati sul loro seguito cfr., *Commissione Europea, Comunicazione della Commissione sul Semestre europeo 2020: raccomandazioni specifiche*, COM (2020) 500 *final*, spec. p. 18 s. e K. GRIGAITE et al., *Country-Specific Recommendations for 2019, 2020, 2021 and 2022. A tabular comparison and an overview of implementation*, EGOV, European Parliament, Bruxelles, Luglio 2022.

²⁶ Sia consentito un rinvio a L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., spec. p. 296 s.

richiesto dall'Unione nelle sue raccomandazioni. Dunque l'Italia, malgrado la 'flessibilità' ricevuta dalla Commissione UE e le numerose autorizzazioni *ex art. 81*, secondo comma, Cost. non è riuscita né a ridurre il rapporto debito/PIL, né a mettere in piedi una politica di investimenti rilevante, né a conseguire maggiori tassi di realizzazione delle Raccomandazioni specifiche per Paese.

Nel periodo post-crisi dei debiti sovrani, l'UE ha dato quindi flessibilità di bilancio agli Stati (e soprattutto all'Italia) in modo da aumentare la loro inclinazione verso le riforme strutturali indicate nelle Raccomandazioni specifiche per Paese. Tale flessibilità, tuttavia, non è riuscita a far spendere "bene" le risorse, né a far approvare le riforme auspiccate in ambito europeo.

4. La pandemia e la nascita del *Next Generation EU*: verso un nuovo modo di intendere il costituzionalismo numerico di bilancio

Le risposte economico-finanziarie di Unione europea e Stati membri per fronteggiare l'emergenza Covid-19 hanno avuto un fortissimo impatto sui bilanci degli Stati e sui debiti pubblici. Per far sì che tali debiti rimanessero sostenibili si sono messe in moto una serie di reazioni nelle due principali direzioni dell'integrazione europea sul versante economico-finanziario: alcune risposte di natura fiscale, e altre, monetarie, della Banca Centrale Europea.

Il rischio che si è intravisto è stato quello di un aumento delle divergenze all'interno all'Unione. Anche per evitare tale rischio, l'UE ha introdotto una serie di strumenti, arricchendo considerevolmente la sua "cassetta degli attrezzi", andando ben al di là di quanto fatto in occasione della crisi dei debiti sovrani. Di fronte a una pandemia tanto pervasiva che è divenuta un vero e proprio "fatto costituzionale", o perlomeno uno "*stress test*" per le democrazie²⁷, ci si è trovati di fronte ad un'occasione unica per cambiare paradigma, inventando uno strumento del tutto nuovo, che vincolasse l'erogazione di risorse a obiettivi concreti, *ex post*, in termini di riforme, investimenti e risultati.

²⁷ Cfr. N. LUPO, *L'impatto del covid-19 sulle istituzioni: stress test o fatto costituzionale?*, in *Le prassi delle istituzioni in pandemia*, a cura di L. Bartolucci e L. Di Majo, Napoli, 2022, p. 11 s., spec. pp. 14, secondo cui "un fatto rilevante per il diritto costituzionale la pandemia lo è stato e lo è senz'altro: avendo impattato tanto sulla garanzia dei diritti, quanto sulla separazione dei poteri". È un fatto costituzionale, invece, "per tutti coloro che ritengono che la pandemia sia di per sé alla base di un diritto dell'emergenza: rappresenti cioè un accadimento che per sua natura determina una profonda alterazione del quadro costituzionale e origina altresì nuove norme, scritte o non scritte, ma comunque derogatorie rispetto all'ordinamento costituzionale vigente, che si impongono per il solo fatto di discendere direttamente dall'emergenza pandemica. Non lo è, al contrario, per coloro che reputano che i poteri – senza dubbio assai incisivi – che sono stati utilizzati per fronteggiare la pandemia vadano comunque inquadrati all'interno dell'ordinamento costituzionale vigente e in quest'ultimo debbano trovare il loro esclusivo fondamento. In quest'ultima chiave la pandemia, più che un fatto costituzionale, si potrebbe qualificare come una sorta di assai rilevante e imprevisto stress test cui l'ordinamento si è trovato ad essere sottoposto".

Senza qui ripercorrere tutte le iniziative dell'UE per reagire alla pandemia²⁸, è tuttavia necessario almeno prendere in considerazione il *Next Generation EU*, attraverso il quale, per la prima volta, vi è stata emissione di debito comune europeo. Dopo una serie di eventi (tra cui la lettera di nove Stati al Presidente del Consiglio europeo, Charles Michel, in vista del Consiglio europeo del 26 marzo 2020, l'accordo franco-tedesco e la proposta della Presidente della Commissione europea) è giunta la decisione del Consiglio Europeo del 21 luglio 2020²⁹, che ha istituito la *Recovery and Resilience Facility*, con una dotazione iniziale di 672,5 miliardi, (di cui 312,5 costituiti da sovvenzioni e 360 da prestiti)³⁰.

Per le sue caratteristiche intrinseche, NGEU rappresenta un cambio di paradigma nel funzionamento dell'UE, poiché porta – almeno temporaneamente – l'architettura della *governance* economica europea in una veste tipica dei sistemi federali. In questo senso, con il *Recovery* si sperimenta l'integrazione, nel semestre europeo, di un modello di finanziamento della spesa per investimenti, definiti sulla base di un quadro di *policy* UE³¹. Da una parte, si tratta di un primo embrione di mutualizzazione del debito e di un salto di qualità evidente nella solidarietà europea, per via della sua capacità redistributiva³²; dall'altro lato, si deve notare come le risorse non sono distribuite in maniera incondizionata ma, al contrario, le condizionalità sono piuttosto rigide³³. Per avere accesso alla propria quota, infatti, i Governi devono

²⁸ Sul punto, sia consentito un rinvio a L. BARTOLUCCI, *Le reazioni economico-finanziarie all'emergenza Covid-19 tra Roma, Bruxelles e Francoforte (e Karlsruhe)*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, n. 1, 2021, p. 154 s.

²⁹ Cfr. C. FASONE, *Le conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 21 luglio 2020: una svolta con diverse zone d'ombra*, in *Diritti comparati*, 29 luglio 2020.

³⁰ Si arrivava comunque alla somma totale di 750 miliardi: oltre ai 672,5 miliardi del *Recovery and Resilience Facility*, erano previsti: 47.5 miliardi per *React-EU*; 10 miliardi per il *Just Transition Fund*; 7.5 miliardi per il *Rural Development*; 5.6 miliardi per *InvestEU*; 5 miliardi per *Horizon Europe* e 1.9 miliardi per *RescEU*.

³¹ E. CAVASINO, *L'esperienza del PNRR, le fonti del diritto dal policentrismo alla normazione euro-governativa*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, p. 249.

³² Infatti, un'importante innovazione è che le erogazioni avvengono secondo il "bisogno", cioè la valutazione della gravità dell'impatto della pandemia sugli Stati: di fatto sarebbe un trasferimento a fondo perduto che redistribuisce da nord a sud. Questo è esattamente l'aspetto "solidaristico" o di trasferimento di fondi: non c'è simmetria tra contributi nazionali e fondi ricevuti. In generale, sulle preoccupazioni che il PNRR pone al costituzionalismo, cfr. F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2022, p. 1 s. Cfr. anche A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all'indirizzo politico «normativo»?*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2021, p. 235 s., spec. 260 s.; F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, in *lamagistratura.it*, 13 novembre 2021; M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *ASTRID-Rassegna*, 2021, n. 12; E. CATELANI, *Profili costituzionali del PNRR*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 05/2022; N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 12 gennaio 2022.

³³ Sul tema, da ultimo, cfr. A.O. COZZI e F.E. GRISOSTOLO, *Condizionalità europea e identità costituzionali. Un'introduzione*, in *DPCE online*, n. 4, 2023, p. 3291 s.; A. BARAGGIA, *L'utilizzo della condizionalità e la trasformazione dello spazio europeo*, in *DPCE online*, n. 4, 2023, p. 3305 s.; F. MUSSO, *L'ambivalenza della condizionalità nella governance economica europea: dalla crisi dei debiti sovrani alla travagliata riforma del Patto di Stabilità e Crescita*, in *DPCE online*, n. 4, 2023, p. 3363; G. SANTINI, *Condizionalità europea e normatività dell'indirizzo politico*, in *DPCE online*, n. 4, 2023, p. 3385. Come si nota giustamente in F. SALMONI, *Forma di governo e indirizzo politico economico*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2024, p. 50 s., spec. p. 77, non solo "le condizionalità non intervengono soltanto quantitativamente sull'oggetto dell'indirizzo, bensì anche qualitativamente", ma "non trovano applicazione solo in cambio di prestiti agli Stati membri, ma sono presenti significativamente anche nell'ambito del semestre europeo, nella sorveglianza multilaterale, nella procedura per disavanzi eccessivi e, in generale, in tutto il meccanismo che disciplina la *governance* economica europea e che ci impone di avere finanze sane e sostenibili".

presentare un “Piano nazionale per la ripresa e la resilienza” nel quale indicare le riforme e gli investimenti che intendono finanziare, prendendo come base di riferimento le materie contenute nelle Raccomandazioni Specifiche per Paese per il 2019 e per il 2020, integrando anche in tal modo le procedure del *Next Generation EU* nell’ambito del semestre europeo.

Definito in tal modo, è lampante come il PNRR sia uno sviluppo degli strumenti creati dopo la crisi dei debiti sovrani: tramite questo dispositivo, l’Unione europea “costringe” gli Stati membri che vogliono usufruire dei fondi a mettere in pratica quelle riforme, sul lato qualitativo, che erano richieste da anni nell’ambito del calendario comune di bilancio. Il NGEU segna dunque un passaggio rilevante anche per il costituzionalismo numerico di bilancio, attraverso la temporanea sostituzione del vincolo numerico – sospeso ad inizio della pandemia insieme al Patto di stabilità – con molteplici indicatori per il raggiungimento di traguardi più definiti nell’ambito dei Piani nazionali di ripresa e resilienza, come quelli relativi alle *milestones* e ai *targets*. Gli accordi operativi e le loro tabelle verdi sono diventati, allora, la vera cartina di tornasole degli auto-vincoli ai quali gli Stati hanno deciso di legarsi nell’ambito del NGEU.

Il costituzionalismo numerico di bilancio, per qualche anno (dal 2021 al 2024) ha dunque cambiato faccia: non più vincoli su deficit e debito, ma indicatori di risultato concreti inseriti nei PNRR.

5. Conclusioni: l’estensione del nuovo “metodo di governo” alla *governance* economica europea, ma col ritorno di clausole di salvaguardia numeriche

Con la fine della pandemia, si poneva però l’esigenza di interrompere la sospensione del Patto di stabilità, ma diffusi erano i timori per una sua mancata modifica, tramite un necessario aggiornamento rispetto alla nuova realtà che si era nel frattempo realizzata, con il *Next Generation EU* che aveva contribuito ad alterare, nella sostanza, i connotati della *governance* economica europea.

Così, la riforma del Patto di stabilità è stato uno dei temi più dibattuti nel corso del 2023, per evitare che tornassero in vigore le regole del “vecchio” Patto. Il dibattito e i negoziati hanno preso le mosse dalla

rispettando i parametri numerici del 3% del rapporto deficit/PIL e del 60% del rapporto debito/PIL”. Ciò che è ancora incerto, secondo alcuni, è se la condizionalità cui sono sottoposti i fondi del NGEU sia una condizionalità che si potrebbe definire “proattiva” e “cooperativa”, in quanto funzionale all’obiettivo di “convergenza economica e sociale verso l’alto” di cui parla il regolamento istitutivo, ovvero se si corra il rischio di ricadere nel regime di condizionalità stretta, in ultima analisi “antisolidaristica”, che secondo molti connota tuttora la costituzione economica dell’Unione. Così G. COMAZZETTO, *La solidarietà europea dalle origini al Next Generation EU*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2023, p. 15 s., spec. p. 33. Secondo C. FASONE, *La condizionalità nella nuova governance post-pandemica, tra rule of law e uso del dispositivo per la ripresa e la resilienza*, in *La cittadinanza europea*, n. 2, 2022, p. 5 s., vi è stato un cambio di passo della condizionalità innanzitutto con le risposte alla crisi dei debiti sovrani e, in particolare, con la vicenda greca. Una nuova fase si è poi aperta con la condizionalità in risposta alla pandemia, che ha portato a nuova linfa il dibattito sulla condizionalità, anche prima che si mettesse a punto il NGEU. In sostanza, il “cammino” della condizionalità nell’Unione ha seguito il percorso del processo di integrazione, verso la sua costituzionalizzazione. Sul punto, con toni diversi, cfr. anche A. GUAZZAROTTI, *Neoliberalismo e difesa dello Stato di diritto in Europa. Riflessioni critiche sulla costituzione materiale dell’UE*, Milano, 2023, spec. p. 25 s. e 54 s.

Comunicazione della Commissione del 9 novembre 2022³⁴: i cui contenuti, tuttavia, sono ben diversi rispetto al compromesso che si è infine raggiunto, alla fine dei negoziati, il 21 dicembre 2023³⁵, nel corso di una riunione online dell'Ecofin³⁶.

Nella Comunicazione della Commissione del 2022³⁷, il grande assente era la creazione di una capacità fiscale dell'Unione europea. Nonostante questa mancanza, si facevano comunque importanti passi avanti nel superare alcune criticità delle vecchie regole di bilancio. La Commissione proponeva di introdurre un quadro di sorveglianza più trasparente e basato sul rischio, differenziato tra Paesi e che avrebbe tenuto conto delle differenze tra i debiti pubblici nazionali. Per questo, la Commissione aveva intenzione di abbandonare sia il parametro di riferimento per la velocità di rientro dal debito (riduzione di 1/20 l'anno del debito per quei Paesi che superano la soglia del 60% del rapporto debito/PIL) sia la regola dell'Obiettivo di bilancio a medio termine, sebbene sarebbero rimasti validi i criteri del 3% e del 60% stabiliti dal Trattato di Maastricht.

Le principali novità si sarebbero situate nel percorso di avvicinamento al 60% del rapporto debito/PIL, che avrebbe dovuto tenere conto della sostenibilità del debito. Il meccanismo prevedeva che l'Unione avrebbe dovuto adottare un quadro normativo comune basato sulla crescita sostenibile e sui rischi per la sostenibilità del debito, e disegnare un percorso di aggiustamento fiscale basato sulla spesa pluriennale diverso da Paese a Paese che coprisse almeno quattro anni, ancorato ad una Analisi della sostenibilità del debito (*Debt Sustainability Analysis* – DSA), concordata con gli Stati membri in base alla loro classificazione in Paesi con debito pubblico elevato, moderato o basso³⁸.

Era tuttavia la proposta di introdurre dei *National medium-term fiscal-structural plan*, sul modello dei PNRR, che avrebbe cambiato definitivamente i connotati della *governance* economica. Questi nuovi Piani – concordati tra Stati membri e istituzioni europee – avrebbero dovuto integrare obiettivi di bilancio,

³⁴ Cfr., sul punto, A. GUAZZAROTTI, *La riforma delle regole fiscali in Europa: nessun "hamiltonian moment"*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2023; F. SALMONI, *Commissione UE e 'nuovo' Patto di stabilità e crescita: quali altri vincoli?*, in *Federalismi.it*, 14 dicembre 2023; G.G. CARBONI, *La riforma del Patto di stabilità e crescita: sostenibilità economica vs sostenibilità politico-costituzionale*, in *Federalismi.it*, 9 agosto 2023; M. BUTI, J.W. FRIIS e R. TORRE, *The emerging criticisms of the Commission proposals on reforming the European fiscal framework: A response*, in *VoxEU*, 10 gennaio 2023.

³⁵ Cfr. C. BASTASIN, *Conceptually flawed and politically risky after the transitory period. The new proposed European economic governance reform*, in *Luis Institute for European Analysis and Policy*, Policy Brief 19/2023, 31 dicembre 2023; A. MAJOCCHI, *Verso la riforma del patto di stabilità e crescita*, in *Centro studi sul federalismo*, 22 gennaio 2024; G.L. TOSATO, *La riforma Ecofin del Patto di stabilità e crescita. Annotazioni legali*, in *Astrid*, 3 gennaio 2024.

³⁶ Si deve peraltro tener conto del fatto che nel mese di gennaio 2024 sono stati avviati i negoziati interistituzionali ("trilogo") per il raggiungimento di un accordo tra il Parlamento e il Consiglio, in qualità di co-legislatori, in vista dell'approvazione della proposta di regolamento sul braccio preventivo. In esito a tale negoziato, il 22 febbraio 2024 è stato reso disponibile sul sito del Consiglio l'Accordo raggiunto con il Parlamento europeo sulla proposta di regolamento in materia di braccio preventivo.

³⁷ Cfr. Commissione europea, *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*, Bruxelles, 9.11.2022 COM(2022) 583 final.

³⁸ F. SALMONI, *Commissione UE e 'nuovo' Patto di stabilità e crescita: quali altri vincoli?*, cit., p. vii.

riforme e investimenti. Gli Stati con debito elevato avrebbero dovuto assicurare che, entro i quattro o sette anni previsti dal Piano, la traiettoria di riduzione del debito a politiche invariate sarebbe rimasta discendente e che il rapporto deficit-PIL fosse al di sotto del 3% nello stesso arco temporale³⁹.

Inoltre, la Commissione proponeva di concentrarsi solo sulla regola della spesa primaria netta, definita come la spesa pubblica totale al netto di alcune spese⁴⁰: la regola della spesa “è soggetta a minori variabili e risulta più facilmente osservabile a livello europeo e nazionale”⁴¹. Allo stesso tempo, con Piani più diluiti nel tempo anche per la riduzione del deficit e del debito, ma concordando con le istituzioni europee riforme e investimenti, si sarebbe potuto porre un freno a quel meccanismo per il quale sono diminuite le spese per investimenti per centrare gli obiettivi di bilancio.

Con quella proposta si sarebbe rafforzata la titolarità nazionale delle decisioni di politica economica, rendendo più complicato attribuire alle istituzioni europee scelte complicate⁴². La riforma prevedeva percorsi differenziati per i singoli Stati membri, che avrebbero dovuto tener conto delle diverse situazioni di partenza, fissando per ciascuno obiettivi da raggiungere alla fine del Piano. Era, dunque, una vera e propria flessibilizzazione del costituzionalismo numerico di bilancio e, come tale, era prevedibile che sarebbe stata osteggiata da quegli Stati che hanno fatto delle *fiscal rules* numeriche un fattore identitario del proprio costituzionalismo. Il rischio che quegli Stati hanno intravisto, d’altro canto, è stato quello di un ulteriore “cattivo uso” della flessibilità, così come in effetti è avvenuto negli anni successivi alla crisi dei debiti sovrani.

Alla Comunicazione della Commissione del 2022 hanno fatto seguito, il 26 aprile 2023, le proposte per riformare le regole della *governance* economica dell’Unione⁴³. I negoziati su tali proposte della Commissione sono stati poi defatiganti, si sono protratti sino alla fine del 2023 e non solo sono stati influenzati dalle elezioni europee del giugno 2024 alle porte, ma anche da altri fattori, come ad esempio alcune vicende

³⁹ In base all’Accordo raggiunto in sede di trilatero, il piano fiscale strutturale di medio termine, che costituisce l’orizzonte di programmazione conforme alla regolare durata della legislatura nazionale, potrà avere un’estensione di 4 o 5 anni.

⁴⁰ Nell’accordo raggiunto in sede di trilatero, al netto delle spese per interessi, delle misure discrezionali sulle entrate, delle spese per programmi dell’Unione completamente finanziate da entrate dell’Unione, delle spese per il cofinanziamento nazionale di programmi finanziati dall’Unione, degli elementi ciclici delle spese per sussidi di disoccupazione, delle misure *à la carte* e delle altre misure temporanee.

⁴¹ G.L. TOSATO, *Riflessioni sulla riforma della governance economica della UE*, in *Astrid-Rassegna*, febbraio 2023, p. 2.

⁴² Come si nota in Osservatorio sulla finanza pubblica della Camera dei deputati, *La riforma della governance economica europea*, cit., p. 7, per aumentare la titolarità dei programmi fiscali e la responsabilità politica in capo ai singoli Paesi e ai relativi governi si è previsto che all’inizio della legislatura successiva il governo di nuova nomina potrà presentare un Piano fiscale strutturale di medio termine rivisto, di durata pari a quella della legislatura. Questo, per l’Italia, stando alla durata media dei governi, equivarrebbe a cambiare piano strutturale ogni due anni circa.

⁴³ Sulle quali, cfr. A. FRANCESCANGELI, *Live in Brussels: un piano quinquennale per rifugiarsi sotto il Patto di Stabilità. Sullo stato della proposta di modifica delle regole del PSC della scorsa primavera*, in *Diritticomparati.it*, 4 dicembre 2023.

tedesche (si pensi alla decisione del Tribunale Costituzionale Federale tedesco sui fondi costituiti dal governo fuori bilancio⁴⁴).

Nell'ambito dei negoziati, è emerso che i Paesi “frugali” – temendo un eccesso di discrezionalità – hanno chiesto una soglia numerica per la riduzione del deficit e del debito e, a loro volta, Francia e Italia hanno rivendicato maggiori spazi per finanziare a debito gli investimenti pubblici, attraverso lo scorporo dal deficit di alcune tipologie di spese. In tal modo, nel passaggio dalla proposta iniziale della Commissione al testo approvato prima dal Consiglio e poi concordato nell'ambito del trilatero, sono state introdotte diverse clausole con regole numeriche, volte a definire la dimensione minima dello sforzo fiscale richiesto ai Paesi soggetti al braccio preventivo. In particolare, si può affermare che “il ripristino di tali regole quantitative, uguali per tutti i Paesi, salvo poche differenziazioni, riflette il compromesso raggiunto tra l'impostazione favorevole a non abbandonare del tutto la struttura del precedente Patto di stabilità, basata su regole numeriche predefinite, e l'approccio innovativo proposto nel testo iniziale della Commissione, basato sull'individuazione di regole ‘country-tailored’, determinate sulla base della metodologia comune dell'analisi di sostenibilità del debito”⁴⁵.

Con l'introduzione di nuove clausole di salvaguardia si è dunque attenuata quella flessibilizzazione del costituzionalismo numerico di bilancio che poteva intravedersi nella proposta iniziale della Commissione. In tal modo, però, il compromesso raggiunto sembra essere la sovrapposizione tra due linee di pensiero: da una parte quella per cui sono i singoli Paesi a decidere il rientro dal debito tramite il piano pluriennale; dall'altra quella per cui, invece, si richiede una riduzione meccanica del debito⁴⁶.

Ecco le nuove clausole: i Paesi con un debito superiore al 90% dovranno ridurlo almeno dell'1% ogni anno, mentre quelli con un debito tra il 60% e il 90% dovranno ridurlo dello 0,5%. Allo stesso modo, si stabilisce che il deficit debba essere portato all'1,5% del PIL. Se il deficit nominale deve essere portato o mantenuto al di sotto della soglia del 3% del PIL, due diverse disposizioni introducono vincoli quantitativi sull'obiettivo di deficit strutturale. In particolare, si prevede che in caso di apertura di una procedura di disavanzo eccessivo per deficit, la riduzione del saldo strutturale sia coerente con quella prevista per il braccio correttivo, ovvero non inferiore allo 0,5% all'anno. Inoltre, si prevede il raggiungimento di un saldo strutturale che assicuri un margine di resilienza di 1,5 punti di PIL rispetto al saldo strutturale corrispondente al deficit del 3%. In caso di superamento del limite del 3% del rapporto deficit/PIL il Paese è sottoposto ad una procedura per deficit eccessivo e deve ridurlo dello 0,5% all'anno. Quando il

⁴⁴ Cfr., sul punto, F. MUSSO, *La sentenza del 15 novembre 2023 del Bundesverfassungsgericht, tra vincoli costituzionali e ruolo della politica nella definizione del bilancio dello Stato*, in *Diritticomparati.it*, 7 febbraio 2024.

⁴⁵ Così Osservatorio sulla finanza pubblica della Camera dei deputati, *La riforma della governance economica europea*, cit., p. 12.

⁴⁶ Cfr. M. LEONARDI, *Meno debito nazionale, più debito comune. Lo scambio che l'Italia dovrebbe proporre all'UE*, in *Il Foglio*, 27 febbraio 2024.

rapporto scende sotto il 3%, è indicato il percorso di aggiustamento che un Paese deve seguire per raggiungere il nuovo obiettivo sul deficit pari al 1,5%: un miglioramento del deficit primario strutturale dello 0,4% all'anno in media nel caso di un piano di durata quadriennale, dello 0,25% all'anno in media nel caso di un piano settennale.

In relazione alla procedura per i disavanzi eccessivi basata sul debito, si è convenuto che, per avviare il processo, la Commissione elaborerà una relazione quando il rapporto debito pubblico/PIL supera il valore di riferimento, il disavanzo nominale non è vicino al pareggio o in avanzo e le deviazioni registrate nel conto di controllo dello Stato membro superano di 0,3 punti percentuali del PIL ogni anno o 0,6 punti percentuali del PIL complessivamente. Il Consiglio e la Commissione procederanno a una valutazione globale equilibrata che tiene conto di tutti i fattori significativi che incidono sulla valutazione dell'osservanza dei criteri del disavanzo e/o del debito nello Stato membro interessato. Tra questi, figurano il livello dei problemi di debito pubblico, l'entità della deviazione, i progressi nell'attuazione delle riforme e degli investimenti e, se del caso, l'aumento della spesa pubblica per la difesa. Si sono mantenute le norme della procedura per i disavanzi eccessivi nella misura in cui, quando la procedura stessa è avviata sulla base del criterio del disavanzo, il percorso correttivo di spesa netta deve essere coerente con un aggiustamento strutturale annuo minimo pari almeno allo 0,5% del PIL. Tuttavia, si è anche deciso che la Commissione può, per un periodo transitorio nel 2025, 2026 e 2027, tener conto dell'aumento dei pagamenti degli interessi ai fini del calcolo dello sforzo di aggiustamento nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi⁴⁷. Quindi, l'accettabilità politica della riforma è stata "comprata", spostando l'applicazione della disciplina alle future legislature, considerando che nel 2024, presumibilmente, l'Italia e altri Stati saranno sottoposti alla procedura.

In definitiva, quindi, si può ritenere che la proposta della Commissione del 2022 sia stata notevolmente peggiorata dai negoziati. Ad ogni modo, l'accordo che ne è uscito sembra comunque migliore del Patto di stabilità originario, perché si è preservata la capacità di investimento e una certa flessibilità e sono stati introdotti dei Piani nazionali su misura, basati sulla spesa primaria netta e che tengono conto delle specificità nazionali. Il vecchio Patto era molto più rigido e non veniva quindi applicato; il nuovo Patto sembra più realistico e si spera che contenga regole che reggano nell'applicazione alla realtà, riuscendo a coniugare stabilità e crescita, anche incentivando gli Stati a fare riforme e investimenti, dando in cambio più tempo per l'aggiustamento fiscale.

Allo stesso tempo, la flessibilizzazione del costituzionalismo numerico di bilancio che poteva intravedersi nella proposta iniziale è stata fortemente attenuata dalle nuove clausole di salvaguardia e il sistema delle regole fiscali che emerge è molto più complicato di quello originariamente ipotizzato dalla Commissione.

⁴⁷ Così M. BORDIGNON, *Nasce il nuovo Patto di stabilità e crescita*, in *LaVoce.info*, 22 dicembre 2023.

Non è infine del tutto chiaro il senso dell'analisi sulla sostenibilità del debito nel momento in cui vengono reintrodotte soglie rigide, specialmente nel caso in cui tale analisi dovesse dare risultati contrastanti con le altre regole. E, soprattutto, si torna ai problemi legati alle grandezze strutturali, cioè aggiustate per il ciclo, in quanto basate sull'*output gap*, cioè una variabile non osservabile e il cui processo di stima è instabile e poco noto. Ciò non toglie che, nonostante questi problemi dell'accordo raggiunto, sono poco realistiche le critiche ad una presunta rinnovata "austerità", considerando che sarebbe stato illusorio immaginare che non si sarebbero poste regole anche volte alla riduzione del debito pubblico (specie quello italiano).

Il PNRR, con le sue *milestones* e i suoi *targets*, non è stato solo una parentesi, in quanto la nuova *governance* economica contiene al suo interno anche i Piani strutturali di medio termine (sebbene sprovvisti di risorse europee), che condividono con i PNRR alcuni caratteri strutturali⁴⁸. Quello che manca davvero, rispetto all'esperienza del *Next Generation EU*, è la c.d. "carota" – ossia il reperimento di risorse comuni idonee a costruire una capacità di bilancio autonoma – che invece è stata utilizzata nel PNRR "per incoraggiare l'assunzione dell'auto-vincolo, da parte di ciascuno Stato membro, a programmare e a realizzare una serie di riforme e investimenti in linea con le macro-priorità indicate dall'Unione"⁴⁹.

La strada maestra per il successivo sviluppo dell'integrazione europea, tuttavia, sembra rimanere una replica del sistema di finanziamento che si è visto operare con il PNRR, individuando risorse comuni per finanziare le riforme contenute nei piani pluriennali. Infatti, senza queste ultime, il metodo di governo del PNRR trasposto nel Patto di stabilità rischia di essere meno incisivo nei risultati conseguiti a livello nazionale. Si rende allora necessario replicare il debito comune europeo⁵⁰, evitando di far aumentare quelli nazionali, anche per finanziare le spese necessarie alle sfide che l'Unione europea si trova di fronte, a partire da quelle militari e per le transizioni ambientale e tecnologica. Si tratta, insomma, di ampliare il

⁴⁸ Cfr. N. LUPU, *Gli adeguamenti dell'ordinamento costituzionale italiano conseguenti al nuovo Patto di stabilità e crescita. Prime riflessioni*, cit., p. 172: "la valenza riconosciuta a piani a medio termine basati sui risultati (piani di *performance*), contenenti riforme e investimenti, il cui 'soddisfacente conseguimento' è valutato dalla Commissione europea. Si tratta inoltre di piani 'nazionali' redatti e presentati da ogni Stato membro (che ne mantiene così la titolarità), tenuti a rispettare una serie di macro-obiettivi fissati dall'Unione a livello generale. Inoltre, e soprattutto, l'elaborazione dei piani, la loro modifica e la loro attuazione si basano su un dialogo bilaterale costante e continuo, a livello tecnico e politico, instaurato tra le istituzioni dell'Unione (soprattutto, la Commissione europea) e le istituzioni (in particolare, il Governo) di ciascuno Stato membro".

⁴⁹ *Ivi*. Come nota l'A., infatti, "l'assenza di questo elemento, che nel caso in esame potrebbe altresì essere utilizzato per il finanziamento dei c.d. 'beni pubblici europei', rende tra l'altro assai meno 'spontanea' la presentazione di piani contenenti riforme e investimenti, che nel caso del Patto di stabilità e crescita sono utili solo a guadagnare un po' più di (preziosissimo) tempo – e, quindi, di flessibilità – nel percorso di risanamento finanziario dello Stato membro che richieda una proroga fino a 3 anni (per un massimo di 7 anni complessivi: art. 14 del Regolamento n. 2024/1263) del periodo di aggiustamento".

⁵⁰ In questa direzione anche il rapporto di M. DRAGHI, *The future of European competitiveness*, settembre 2024. Su tale rapporto, cfr. A. POGGI e F. FABRIZZI, *Il nuovo Whatever it takes. Il rapporto Draghi: ambizioni e difficoltà del futuro dell'Europa*, in *Federalismi.it*, 11 settembre 2024, p. iv s.



bilancio UE con investimenti centrali finanziati a debito e garantiti dal bilancio stesso, secondo le modalità del NGEU, accompagnando l'espansione centrale con la riduzione degli squilibri nazionali⁵¹.

⁵¹ Cfr. M. BUTI e M. MESSORI, *Va superato il tabù dei Trattati*, in *Il Sole 24 Ore*, 3 marzo 2024.