



4 DICEMBRE 2024

*Governance economica europea,
ordinamento nazionale e decisione
parlamentare di bilancio. Prime
considerazioni*

di Renzo Dickmann
Consigliere della Camera dei deputati



Governance economica europea, ordinamento nazionale e decisione parlamentare di bilancio. Prime considerazioni*

di Renzo Dickmann

Consigliere della Camera dei deputati

Abstract [It]: Il sistema di norme che disciplina la nuova *governance* economica europea, approvate a fine aprile 2024, obbliga l'Italia ad un percorso di riforme sul piano legislativo e dei regolamenti parlamentari, mentre sul piano costituzionale non appare al momento necessario modificare i parametri di riferimento. In sede parlamentare si è svolta una indagine conoscitiva sul tema nel 2024, con la partecipazione anche dei competenti rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, e si sono individuati alcuni ambiti dove intraprendere opportune riforme, per le quali si auspica l'entrata in vigore prima dell'inizio del prossimo segmento nazionale del Semestre europeo, a metà del 2025. Nel contesto di tali riforme risulta determinante definire il perimetro delle competenze delle Camere specialmente in termini di potere di indirizzo politico.

Title: European economic governance, national law and parliamentary budgetary decision-making. First considerations

Abstract [En]: The system of rules of the new European economic governance, approved at the end of April 2024, obliges Italy to undertake a path of reforms on a legislative level and parliamentary regulations, while on a constitutional level it does at the moment not appear necessary changes. During a fact-finding investigation on the topic carried out in Parliament in 2024, with the participation of the competent representatives of the Ministry of Economy and Finance, were identified some areas in which to undertake these reforms, which should come into force before the start of the next national segment of the European Semester, in mid-2025. In the context of these reforms it is crucial to define the perimeter of the competences of the Chambers mainly in terms of political power.

Parole chiave: Patto di stabilità, Semestre europeo, piano strutturale di bilancio, riforme normative, ruolo delle Camere, potere di indirizzo

Keywords: Stability Pact, European semester, fiscal structural plan, regulatory reforms, role of Parliament, political power

Sommario: 1. Premessa. 2. *Six-pack* e *two-pack*. 3. Il Semestre europeo. 4. Il sistema della nuova *governance* economica europea in vigore dal 2024. 4.1. Le fonti normative. 4.2. Il braccio preventivo. 4.3. Il braccio correttivo. 4.4. I quadri di bilancio degli Stati membri. 4.5. Le istituzioni di bilancio indipendenti: l'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB). 5. Il PSB 2025-2029 per l'Italia. 6. Alcune prime riflessioni di prospettiva in ordine all'impatto della nuova *governance* economica sull'ordinamento nazionale. 6.1. Il piano costituzionale e della legge rinforzata n. 243 del 2012. 6.2. Il piano della legislazione di contabilità generale e dei regolamenti parlamentari.

1. Premessa

La cornice normativa europea sulla *governance* economica dell'Unione è stata profondamente modificata sulla base di atti normativi europei approvati alla fine del mese di aprile 2024, determinando significative

* Articolo sottoposto a referaggio. *Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l'Istituzione di appartenenza.*

innovazioni nell'ambito del Semestre europeo e del Patto di stabilità e crescita (PSC)¹, incidendo sulle disposizioni del *six-pack* e del *two-pack*, che disciplinano gli strumenti della *governance* da prima della riforma. Conseguenti innovazioni a livello normativo saranno necessarie nell'ambito dell'ordinamento nazionale, in termini peraltro parzialmente messi a fuoco, quanto meno nelle linee generali, in occasione delle prime riflessioni svolte a livello istituzionale² e dottrinale³.

In questa sede si offre una disamina di queste novità anche alla luce del dibattito parlamentare nazionale, con un approccio problematico ma necessariamente schematico ed a prima lettura, valutando alcune

¹ Il primo passo è stato compiuto con il *Trattato su stabilità, coordinamento e governance nell'unione economica e monetaria* (conosciuto anche come *fiscal compact*, "patto di bilancio"), approvato il 2 marzo 2012 da 25 dei 27 stati membri dell'Unione europea (non è stato sottoscritto da Regno Unito, Croazia e Repubblica Ceca) ed entrato in vigore il 1° gennaio 2013, volto ad impegnare i Paesi firmatari ad introdurre nei propri ordinamenti la 'regola aurea' del bilancio in pareggio o in attivo (l'accordo è stato ratificato dall'Italia ai sensi della legge 23 luglio 2012, n. 114, e recepito a livello costituzionale con la legge cost. n. 1 del 2012, che ha anche modificato gli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost.). Le previsioni di maggior rilievo del *fiscal compact* sono state riprodotte nei due principali atti normativi dell'Unione che definiscono il *Patto di stabilità e crescita (PSC)*, cioè i regolamenti (UE) n. 1466/97 e 1467/97, come modificati prima con il *six-pack* del 2011 e poi, dopo l'entrata in vigore del *fiscal compact*, con il *two-pack* del 2013 (vedi il paragrafo 2 del testo).

² Il primo contributo pubblico e istituzionale nel quale si cominciano a mettere a fuoco le questioni delle ricadute della riforma della *governance* economica europea sul piano dell'ordinamento nazionale è il documento conclusivo dell'indagine conoscitiva svolta dalle Commissioni Bilancio della Camera e del Senato nella XIX legislatura, approvato il 25 settembre 2024 (si rinvia per praticità agli atti della Camera dei deputati, *resoc. somm.*, pp. 45-83), di seguito "Doc. conclusivo".

³ Le riflessioni a livello dottrinale e di documentazione istituzionale sono condizionate dalla recentissima definizione degli strumenti della *governance* economica europea quindi permettono di mettere a fuoco le questioni implicate in termini generali in attesa delle prossime novità normative nazionali. Il dibattito dottrinale in tema di equilibrio di bilancio è tuttavia risalente e particolarmente ricco a partire dalla riforma costituzionale del 2012, strettamente connesso all'evoluzione della giur. cost.; al riguardo si segnalano M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Questione giustizia*, n. 6/2012, 92 ss.; ID., *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità* (relazione al convegno "Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012"; Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013), Giuffrè, Milano, 2014, 1 ss.; G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012; C. CARUSO, *La giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio, tra mito e realtà*, in A. Morrone (a cura di), *La Costituzione finanziaria. La decisione di bilancio dello Stato costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2015, 263 ss.; T.F. GIUPPONI, *L'equilibrio di bilancio in Italia, tra Stato costituzionale e integrazione europea*, *ibidem*, 15 ss.; G. RIVOSECCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016; M. PICCHI, *Tutela dei diritti sociali e rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio: la Corte costituzionale chiede al Legislatore di motivare*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017, 1 ss.; M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale. Tra armonizzazione e accountability*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018; M. MASSA, *Corte costituzionale e giustiziabilità dell'equilibrio di bilancio: dal principio alle regole (e ritorno)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2019, 3 ss. Dopo la riforma delle norme europee sulla *governance* economica il dibattito si articola sui contributi delle Istituzioni europee e, a livello nazionale, sui *dossier* dei Servizi di documentazione delle Camere e su prime riflessioni della dottrina; si segnalano in particolare CAMERA DEI DEPUTATI, *Osservatorio sulla finanza pubblica e le politiche di bilancio, La riforma della governance economica europea: profili finanziari delle modifiche concordate in sede di Consiglio e nell'ambito del "Trilogo"* (Roma, 4 marzo 2024); F. PISAURO, *La riforma del Patto di stabilità e le sue implicazioni per l'Italia*, in *Astrid Rassegna* n. 8/2024 (maggio 2024); B. MAZZOTTA, *Le prospettive di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio in relazione alla riforma della governance economica europea*, *ibidem*; R. BARBIERI HERMITTE, *La nuova governance europea e il suo impatto sul ciclo di programmazione economico-finanziaria*, *ibidem*; C. FORTE, *La nuova governance fiscale europea: quali possibili riflessi sull'ordinamento interno?*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2023, 222 ss.; R. DICKMANN, *Sessione e legge di bilancio. Criticità e prospettive di riforma*, in *Federalismi.it*, editoriale, n. 31/2023; N. LUPO, *Perché non occorre modificare la Costituzione a seguito del nuovo patto di stabilità e crescita*, paper di *Diritti comparati*, 2024; ID., *Gli adeguamenti dell'ordinamento costituzionale italiano conseguenti al nuovo patto di stabilità e crescita. Prime riflessioni*, in *Bilancio, comunità, persona*, n. 1/2024, 170 ss.; C. FASONE, *La riforma del Patto di Stabilità e Crescita: un compromesso al ribasso?*, in *Quad. cost.*, n. 2/2024, p. 446; S. SILEONI, *La riforma del patto di stabilità e il riflesso sull'indirizzo politico nazionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2024.

implicazioni della nuova normativa europea sul piano costituzionale, della legislazione generale di finanza pubblica e dei regolamenti parlamentari. In particolare nella parte finale ci si soffermerà sulle prospettive del ruolo delle Camere nell'economia del rinnovato scenario di regole europee nel quale contestualizzare il processo nazionale di definizione della manovra finanziaria.

In tal senso nei paragrafi da 2 a 5 si opera una sintetica ricostruzione degli istituti della nuova *governance* economica sulla base della normativa europea e nazionale mentre nel paragrafo 6 si formulano considerazioni interpretative del vigente quadro costituzionale, nonché riflessioni di prospettiva sul piano delle possibili riforme anche alla luce dei primi elementi emersi nel corso del dibattito parlamentare.

2. *Six-pack e two-pack*

Il coordinamento delle politiche nazionali di bilancio nell'Unione è definito dal Patto di stabilità e crescita (PSC), il cui obiettivo è garantire finanze pubbliche sane, necessarie per la stabilità dei prezzi e per promuovere una crescita forte e sostenibile che favorisca la creazione di posti di lavoro. Gli atti legislativi ‘raccolti’ sotto il nome di *six-pack* e *two-pack* hanno rafforzato le norme e l'applicazione del Patto, al quale si riconduce il quadro di *governance* economica dell'Unione in ultimo aggiornato con gli atti normativi europei approvati a fine aprile 2024, che hanno introdotto modifiche al braccio preventivo e al braccio correttivo del PSC e ai quadri di bilancio nazionali.

Il *six-pack* è un insieme di cinque regolamenti dell'Unione (regolamenti (UE) n. 1177/2011 dell'8 novembre 2011 e nn. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011 e 1176/2011 del 16 novembre 2011) e una direttiva (n. 2011/85/UE dell'8 novembre 2011), che hanno modificato le regole di applicazione del PSC. Con queste norme è stato introdotto il Semestre europeo. Nell'ambito del *six-pack* la direttiva n. 2011/85/UE ha fissato regole minime comuni per i quadri di bilancio nazionali, finalizzate a renderli più trasparenti, confrontabili e il più possibile completi e veritieri, con un medesimo orizzonte temporale pluriennale (minimo tre anni).

Poiché gli effetti di ricaduta delle politiche di bilancio possono essere più accentuati nei Paesi che adottano l'euro, nel novembre 2011 la Commissione ha proposto meccanismi più rigorosi per i soli Paesi dell'eurozona, introducendo in particolare un calendario e regole di bilancio comuni per strutturare meglio la sorveglianza europea (sorveglianza rafforzata). Tali meccanismi sono contenuti nel cd. *two-pack*, formato dal regolamento (UE) n. 472/2013 del 21 maggio 2013, sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri della zona euro che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria, e dal regolamento (UE) n. 473/2013 del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro.

3. Il Semestre europeo

Il *Semestre europeo* (ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio) costituisce la cornice di riferimento degli obiettivi e dell'organizzazione della *governance* economica dell'Unione europea⁴. Durante il Semestre europeo gli Stati membri armonizzano le proprie politiche economiche e di bilancio in base alle norme dell'Unione e alle indicazioni delle relative Istituzioni, che assicurano il coordinamento delle politiche nazionali nell'ambito di un processo che si articola ogni anno nei termini di seguito descritti.

I principali obiettivi del Semestre europeo sono, in sintesi: garantire finanze pubbliche sane; prevenire disavanzi di bilancio eccessivi e prevenire o ridurre il debito pubblico; garantire convergenza e stabilità nell'Unione europea; promuovere la crescita economica e prevenire squilibri macroeconomici nell'Unione; monitorare l'attuazione dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR); coordinare e monitorare le politiche occupazionali e sociali.

Il Semestre europeo inizia a novembre con la presentazione delle priorità economiche e sociali a cura della Commissione e si conclude ad ottobre del successivo anno con la presentazione dei documenti programmatici di bilancio (DPB) (vedi *infra*) da parte degli Stati membri. Più nel dettaglio le 'tappe' del Semestre europeo possono essere così riassunte:

A *novembre* la Commissione europea presenta il cd. "pacchetto d'autunno", che comprende:

- l'analisi annuale della crescita sostenibile, che definisce le priorità generali di politica economica, occupazionale e sociale dell'Unione per i successivi 12-18 mesi;
- i pareri sui DPB degli Stati membri dell'eurozona, mediante i quali la Commissione valuta come e in che misura i DPB per l'esercizio successivo si allineano alle regole fiscali ed economiche dell'Unione;
- una proposta di raccomandazione del Consiglio sulla politica economica della zona euro, che fornisce agli Stati membri dell'eurozona una consulenza sugli aspetti che incidono sul funzionamento della zona euro nel suo complesso;
- una relazione sul meccanismo di allerta (vedi *infra*) per individuare, prevenire e correggere gli squilibri macroeconomici che ostacolano il corretto funzionamento delle economie degli Stati membri, dell'eurozona o dell'Unione nel suo complesso;
- le relazioni sulla sorveglianza (vedi *infra*), che valutano la capacità di rimborso degli Stati membri che hanno beneficiato di programmi di assistenza finanziaria;

⁴ Le informazioni sintetizzate nel testo sono tratte dallo schema ricostruttivo delle tappe del Semestre europeo curato dal Consiglio dell'Unione europea e disponibile sul relativo sito (<https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/european-semester-2024/>). Più in generale anche le altre le ricostruzioni schematiche operate nel testo sono state elaborate in larga parte sulla base di documenti di sintesi predisposti dalle Istituzioni europee (e consultabili sui relativi siti ufficiali) coinvolte nel sistema della *governance* economica.

- una proposta di relazione comune sull'occupazione, che analizza i principali sviluppi occupazionali e sociali nell'Unione e le risposte politiche nazionali.

Tra *gennaio e marzo* le Istituzioni dell'Unione esaminano il “pacchetto d'autunno”.

In particolare entro febbraio il Consiglio discute e adotta conclusioni relative all'analisi annuale della crescita sostenibile e alla relazione sul meccanismo di allerta; approva inoltre, eventualmente modificandolo, il progetto di raccomandazione per la zona euro, che in seguito viene presentato al Consiglio europeo.

A marzo il Consiglio adotta la relazione comune sull'occupazione e le conclusioni e il Consiglio europeo approva il progetto di raccomandazione del Consiglio per la zona euro. Su tale base il Consiglio europeo fornisce orientamenti comuni sui piani strutturali di bilancio a medio termine (PSB - vedi *infra*) che gli Stati membri devono presentare ad aprile e la Commissione europea formula orientamenti di politica fiscale per la preparazione dei medesimi piani. Il Parlamento europeo discute l'analisi annuale della crescita, può pubblicare una relazione e formula un parere sugli orientamenti in materia di occupazione. Partecipa, inoltre, al Semestre attraverso il cd. “dialogo economico” (può cioè invitare il Presidente del Consiglio, la Commissione e, se del caso, il Presidente del Consiglio europeo o il Presidente dell'Eurogruppo a discutere questioni concernenti il Semestre).

Entro il *30 aprile* gli Stati membri presentano alla Commissione i rispettivi PSB (o le relative relazioni annuali sui progressi compiuti per gli anni successivi - vedi *infra*), che sostituiscono i precedenti programmi nazionali di riforma e i programmi di stabilità/convergenza⁵.

Nel periodo *maggio-giugno* la Commissione, dopo aver valutato i PSB o le relazioni sui progressi compiuti, presenta il cd. “pacchetto di primavera”, che comprende:

- una comunicazione che delinea i principali elementi del pacchetto;
- le relazioni per Paese, che fanno il punto sulla situazione economica e sociale di ciascuno Stato membro;
- le raccomandazioni specifiche per Paese, per dare indicazioni mirate a ciascuno Stato membro sulle politiche e riforme economiche nazionali, basandosi sulle priorità più ampie delineate nel precedente pacchetto d'autunno; le raccomandazioni si basano anche su una valutazione dei PSB, corredata di un'analisi del rispettivo contesto socio-economico;
- le relazioni sulla sorveglianza (vedi *infra*), che valutano la capacità di rimborso degli Stati membri che hanno beneficiato di programmi di assistenza finanziaria;

⁵ Questi programmi per l'Italia erano contenuti nel DEF (sez. I e III) fino all'edizione 2024 (vedi *infra* nel testo); conseguentemente il DEF deve ritenersi uno strumento superato (come anche la Nota di aggiornamento al DEF) dal PSB in vigore, come rilevato anche in sede parlamentare (vedi *infra* nel testo spec. paragrafo 6).

- una proposta di orientamenti in materia di occupazione, che presenta le priorità comuni per le politiche sull'occupazione degli Stati membri.

Nell'ambito del pacchetto di primavera sono pubblicati anche esami approfonditi per valutare i potenziali squilibri macroeconomici. Inoltre, il pacchetto può includere altri documenti relativi al Semestre, come le relazioni di cui all'art. 126.3 TFUE per valutare la conformità delle politiche finanziarie degli Stati membri ai criteri del disavanzo e del debito.

Nel periodo *giugno-luglio* il pacchetto di primavera è esaminato dalle Istituzioni dell'Unione. In particolare a giugno il Consiglio discute le raccomandazioni specifiche per Paese e ne concorda una versione definitiva, eventualmente apportando modifiche; gli Stati membri possono formulare osservazioni sui rispettivi PSB. Dopo aver ricevuto l'approvazione del Consiglio europeo, il Consiglio adotta definitivamente le raccomandazioni a luglio, chiudendo il ciclo annuale del Semestre a livello di Unione.

A partire da *luglio* gli Stati membri integrano le raccomandazioni specifiche per Paese nelle politiche nazionali e nei programmi di bilancio per l'esercizio successivo (la Commissione monitora i progressi nell'attuazione). Tale fase attuativa, nota come "semestre nazionale", si estende fino a *ottobre* (con la presentazione del disegno della legge di bilancio, che si approva entro il mese di dicembre).

Gli Stati membri dell'eurozona sottopongono i propri DPB all'esame della Commissione che valuta i documenti alla luce dei requisiti del Patto di stabilità e crescita, del percorso della spesa netta (vedi *infra*) concordato nei PSB e delle raccomandazioni specifiche per Paese. A fine anno gli Stati membri, tenendo conto dei pareri della Commissione sui DPB del nuovo pacchetto d'autunno, approvano le rispettive leggi di bilancio.

4. Il sistema della nuova *governance* economica europea in vigore dal 2024

4.1. Le fonti normative

Il quadro normativo sul quale si articola la nuova *governance* economica dell'Unione europea è stato aggiornato sulla base delle seguenti fonti, approvate il 29 aprile 2024:

- regolamento (UE) 2024/1263 (in vigore dal 30 aprile 2024), che sostituisce la disciplina relativa al coordinamento delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale ("braccio preventivo" del PSC);
- regolamento (UE) 2024/1264 (in vigore dal 30 aprile 2024), che modifica la disciplina per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi ("braccio correttivo" del PSC);
- direttiva (UE) 2024/1265 (da recepire entro il 31 dicembre 2025), che modifica la disciplina relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, di cui alla direttiva (UE) 2011/85.

In estrema sintesi gli strumenti della nuova *governance* economica europea mirano a coniugare sostenibilità del debito e crescita, attraverso riforme e investimenti, differenziando gli Stati membri in considerazione della consistenza dei rispettivi debiti pubblici. Le modifiche hanno luogo a Trattati vigenti, lasciando quindi invariati i parametri di riferimento del 3% per il rapporto deficit/PIL e del 60% per il rapporto debito pubblico/PIL.

4.2. Il braccio preventivo

Il nuovo *braccio preventivo* definisce il quadro normativo europeo di una programmazione di bilancio degli Stati membri orientata al medio termine, che considera sia la situazione economico-finanziaria e i rischi di ciascuno Stato, con particolare riferimento al livello del debito pubblico, sia le sfide che attendono l'Unione nel suo complesso.

Il regolamento (UE) 2024/1263 conferma gli obiettivi condivisi a livello europeo (crescita sostenibile e inclusiva, occupazione, resilienza e controllo preventivo sul debito) ma cambia il modello di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri. Si delinea un assetto finalizzato principalmente a garantire la sostenibilità del debito e della finanza pubblica. A tal fine viene definito un percorso di risanamento e miglioramento delle finanze pubbliche incentrato sul nuovo indicatore operativo della spesa primaria netta (vedi *infra*), favorendo altresì la programmazione di investimenti e riforme, da realizzare in un determinato periodo di tempo, anche al fine di migliorare la *performance* dell'economia e garantire la sostenibilità della finanza pubblica⁶.

Analizzando più nel dettaglio la nuova disciplina sul braccio preventivo contenuta nel regolamento (UE) 2024/1263), l'art. 11 prevede che tutti gli Stati membri dovranno presentare un *piano nazionale strutturale di bilancio a medio termine* (PSB) con durata di 4 o 5 anni, a seconda della durata regolare della legislatura nazionale (art. 2.6). Il PSB è finalizzato a conseguire nel medio periodo un saldo primario strutturale che consenta di porre il debito su di un sentiero discendente ovvero di assicurarne un andamento sostenibile. Tale obiettivo di saldo primario strutturale è definito tramite la *Debt Sustainability Analysis* (DSA)⁷, che, differenziata per Paese, consente di individuare l'obiettivo di saldo strutturale da conseguire attraverso un percorso di contenimento della spesa primaria netta nell'orizzonte temporale del PSB. Gli Stati che intendano prolungare l'orizzonte temporale del periodo di risanamento fiscale fino a sette anni si impegnano a realizzare investimenti pubblici e riforme in risposta alle principali sfide individuate nel

⁶ Si supera, in questo contesto, la previgente regola del debito, che richiedeva, per i Paesi con un rapporto debito/PIL superiore al 60%, una riduzione annua dell'eccedenza di debito rispetto a tale soglia in misura almeno pari a un ventesimo.

⁷ Si veda anche *Dossier* cit. in nota 14, spec. pp. 25-27.

contesto del Semestre europeo, per garantire una riduzione duratura e graduale del debito e una crescita sostenibile e inclusiva.

Il PSB definisce quindi il percorso della *spesa primaria netta*, che consente di conseguire l'obiettivo di saldo primario strutturale, articolandolo sulla base delle indicazioni della Commissione, che per i Paesi con debito superiore al 60% del PIL o un deficit superiore al 3% definisce una *traiettoria di riferimento* (vedi *infra*); mentre per gli altri Paesi mette a disposizione *informazioni tecniche* (vedi *infra*). Il PSB consente altresì l'illustrazione di come saranno realizzati riforme e investimenti in risposta alle principali sfide individuate nel contesto del Semestre europeo e in che modo si affronteranno le priorità comuni dell'Unione europea (vedi *infra*).

La *spesa primaria netta* è costituita dalla spesa pubblica al netto della spesa per interessi, delle misure discrezionali sul lato delle entrate, della spesa per i programmi europei interamente finanziata dai fondi dell'Unione, della spesa nazionale per il cofinanziamento di programmi finanziati dall'Unione, della componente ciclica della spesa per i sussidi di disoccupazione, delle misure *una tantum* e di altre misure temporanee (art. 2.2)⁸.

Le *priorità comuni dell'Unione europea* sono, in sintesi (art. 13.1.c): una transizione equa, verde e digitale, compresi gli obiettivi climatici; la resilienza sociale ed economica, compreso il pilastro europeo dei diritti sociali; la sicurezza energetica; e se necessario, lo sviluppo di capacità di difesa.

L'art. 14, come ricordato, autorizza percorsi di aggiustamento più lunghi (con estensione fino a sette anni) a fronte dell'impegno a realizzare riforme e investimenti per la sostenibilità e la crescita. Rilevano a questo fine gli investimenti previsti nei piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR). Analogamente a quanto già previsto per i PNRR, i PSB sono valutati dalla Commissione (art. 16) e approvati dal Consiglio (artt. 17-19). Il monitoraggio sull'attuazione avrà luogo nel contesto del Semestre europeo (vedi *supra*) e sarà effettuato dalla Commissione sulla base di una *relazione annuale* presentata da ciascuno Stato (art. 21) e di un *conto di controllo* per monitorare le deviazioni dai percorsi di spesa netta concordati (art. 22). In particolare il conto di controllo registrerà un debito quando la spesa primaria netta osservata dello Stato membro interessato in un dato anno si riveli superiore al percorso della spesa netta stabilito dal Consiglio; registrerà invece un credito quando essa sia inferiore. Il saldo cumulato del conto di controllo sarà pari alla somma di debiti e crediti annuali e sarà espresso in percentuale del PIL. La revisione del PSB (art. 15) è consentita, al più tardi dodici mesi prima della scadenza, in due ipotesi: l'insorgere di circostanze oggettive che impediscano l'attuazione del piano originario oppure la richiesta di revisione avanzata a seguito di un cambiamento di Governo.

⁸ Si veda anche *Dossier* cit. in nota 14, spec. pp. 23-24.

È prevista una duplice possibilità di ricorso a *clausole di salvaguardia*, che consentano scostamenti dagli obiettivi di spesa, entrambe attivabili tramite raccomandazione del Consiglio sulla base di una previa raccomandazione della Commissione: a livello europeo in caso di grave recessione economica nella zona euro o nell'Unione nel suo insieme “a condizione che la sostenibilità di bilancio nel medio termine non ne risulti compromessa” (art. 25); a livello nazionale al verificarsi di circostanze eccezionali, al di fuori del controllo dello Stato membro, con un forte impatto sulle finanze pubbliche, “a condizione che tale deviazione non comprometta la sostenibilità di bilancio nel medio termine” (art. 26).

Entrando più nel dettaglio sul piano applicativo il processo di definizione dei PSB inizia con la trasmissione da parte della Commissione europea agli Stati membri il cui debito pubblico supera il 60% del PIL o in cui il disavanzo pubblico supera il 3% del PIL di una *traiettoria di riferimento* (art. 5) “basata sul rischio, specifica per ciascuno Stato membro” (art. 6) e definita in termini di spesa primaria netta (art. 2.3), che è anche l'unico indicatore operativo per la successiva sorveglianza. La traiettoria di riferimento dovrà garantire che, entro la fine del periodo di aggiustamento, il debito pubblico sia avviato su una *traiettoria di riduzione plausibile* o rimanga a *livelli prudenti* al di sotto del 60% nel medio termine e che - sempre nel medio termine - il disavanzo pubblico previsto sia portato e mantenuto al di sotto del 3% del PIL. Dovrà altresì garantire che lo sforzo di aggiustamento di bilancio durante il periodo del piano sia di norma lineare e almeno proporzionale allo sforzo complessivo compiuto nell'arco dell'intero periodo di aggiustamento (cd. *no-backloading clause* - art. 6). Tuttavia, una norma transitoria (art. 36.1.e) stabilisce che, se uno Stato membro richiede un'eccezione a tale clausola, saranno presi in considerazione i progetti relativi ai prestiti del “Dispositivo per la ripresa e la resilienza” di cui al regolamento (UE) 2021/241⁹ nonché al cofinanziamento nazionale dei fondi europei nel 2025 e nel 2026, purché non sia compromessa la sostenibilità di bilancio a medio termine. La traiettoria dovrà infine garantire la coerenza con il percorso di correzione eventualmente stabilito dal regolamento sul braccio correttivo del Patto (aggiustamento strutturale annuo minimo pari ad almeno lo 0,5% del PIL per i paesi sottoposti a procedura basata sul disavanzo - art 6.1.d). Nel caso in cui i PSB presentati dagli Stati membri contengano un percorso di spesa netta più elevata rispetto alla traiettoria di riferimento, lo Stato membro dovrà fornire argomentazioni economiche solide e basate su dati che spieghino la differenza (art. 13.1.b).

Invece agli altri Stati membri con un disavanzo pubblico non superiore al 3% del PIL e un debito pubblico non superiore al 60% del PIL la Commissione fornirà, su richiesta, solo *informazioni tecniche* volte garantire che il disavanzo nominale sia mantenuto al di sotto del 3% del PIL nel medio e lungo periodo (artt. 2.4 e 9.3).

⁹ Si tratta del principale strumento di intervento di *Next Generation EU*, che mette a disposizione degli Stati membri prestiti e sovvenzioni per aiutarli a riprendersi dagli effetti sociali ed economici della pandemia da Covid-19.



La traiettoria deve rispettare due ulteriori condizioni: la salvaguardia della sostenibilità del debito, così da assicurare la riduzione dei livelli del debito stesso, cioè gli Stati membri con un rapporto debito/PIL superiore al 90% dovranno ridurre in media ogni anno questo rapporto dell'1%¹⁰, mentre gli Stati membri con un rapporto debito/PIL tra il 60% e il 90% dovranno ridurlo in media di 0,5 punti percentuali all'anno (art. 7); la salvaguardia della resilienza relativa al disavanzo, cioè la traiettoria dovrà garantire che l'aggiustamento di bilancio continui, ove necessario, fino a raggiungere l'obiettivo di un disavanzo all'1,5% del PIL.

L'aggiustamento annuo strutturale primario per avvicinarsi all'1,5% di deficit sarà dello 0,4% del PIL, ridotto allo 0,25% in presenza di un'estensione del periodo di aggiustamento del piano nazionale (art. 8). Per quanto riguarda l'Italia, una volta individuato il saldo primario strutturale sulla base della DSA, la Commissione ha definito la traiettoria di riferimento dell'aggregato di spesa primaria netta, “applicando la formula generale in base alla quale il tasso di crescita annuo del predetto aggregato di spesa a prezzi correnti non può superare un determinato limite annuo. Per altro, nel quadro del dialogo tecnico con la Commissione europea, il Governo italiano, al fine di assicurare la coerenza con l'obiettivo di saldo primario strutturale richiesto dalla DSA e dalle altre salvaguardie previste dalla nuova *governance*, ha evidenziato la necessità di adottare una metodologia in parte diversa da quella sopra descritta, caratterizzata da un approccio *bottom-up*, definito a partire dalle previsioni programmatiche di finanza pubblica. Sulla base di questo diverso approccio metodologico il PSB 2025-2029 per l'Italia” (vedi paragrafo 5) “ha individuato un profilo di crescita della spesa primaria netta che risulta, in media, inferiore a quello delineato dalla traiettoria di riferimento predisposta dalla Commissione europea, pur garantendo il perseguimento di un obiettivo di saldo primario strutturale in linea con quello definito dalla stessa Commissione (3,2% del PIL alla fine del percorso di aggiustamento settennale, ossia nel 2031, molto vicino a quello sottostante la traiettoria di riferimento della Commissione europea, pari al 3,3% del PIL)”¹¹.

4.3. Il braccio correttivo

Il regolamento (UE) 2024/1264 modifica il previgente regolamento (CE) n. 1467/97. In particolare l'art. 2.2 disciplina la procedura per disavanzo eccessivo basata sul debito.

¹⁰ Tale riduzione non si applica per il periodo in cui i Paesi sono in *Excessive Deficit Procedure* (EDP) (cd. 'prima deroga'; vedi anche la successiva nota 12).

¹¹ La parte virgolettata nel testo è tratta dal *Dossier* a cura dei Servizi per il Bilancio delle due Camere e dell'Osservatorio sulla finanza pubblica e sulle politiche di bilancio e per i rapporti con gli Enti, nazionali e internazionali, competenti in materia della Camera dei deputati, dal titolo “Legge di bilancio 2025 (AC 2112). Effetti sui saldi e conto risorse e impieghi” (novembre 2024) (<https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/DFP14.pdf>), pp. 3-4.

La Commissione è chiamata a presentare una relazione (sulla base dell'art. 126.3 TFUE) quando il rapporto tra debito pubblico e PIL supera il valore di riferimento, la posizione di bilancio non è prossima al pareggio o in attivo e le deviazioni registrate nel conto di controllo dello Stato membro superano lo 0,3% del PIL ogni anno o lo 0,6% del PIL cumulativamente. In tali casi Consiglio e Commissione effettueranno una valutazione che tenga conto di tutti i fattori significativi, tra cui debito pubblico, entità della deviazione, progressi nell'attuazione delle riforme e degli investimenti e (ove applicabile) aumento della spesa pubblica per la difesa. La procedura basata sul disavanzo rimarrà invece invariata: se avviata, il percorso correttivo della spesa netta dovrebbe essere coerente con un aggiustamento strutturale annuo minimo pari ad almeno lo 0,5% del PIL.

Tuttavia (*considerando* n. 23 del preambolo del regolamento) la Commissione potrà, per un periodo transitorio nel 2025, 2026 e 2027, tenere conto dell'aumento dei pagamenti di interessi nel calcolare lo sforzo di aggiustamento nell'ambito della procedura per i disavanzi eccessivi, al fine di non compromettere gli effetti positivi del dispositivo per la ripresa e la resilienza¹².

4.4. I quadri di bilancio degli Stati membri

La direttiva (UE) 2024/1265, da recepire entro il 31 dicembre 2025, modifica la previgente direttiva 2011/85/UE, che stabilisce regole dettagliate sulle caratteristiche dei quadri di bilancio degli Stati membri al fine di garantire l'osservanza dell'obbligo di evitare disavanzi pubblici eccessivi.

Le principali modifiche introdotte (si fa riferimento alle nuove previsioni inserite o modificate dalla direttiva 2024/1265 nei testi della direttiva 2011/85/UE) mirano a semplificare la normativa vigente¹³; rafforzare la titolarità nazionale mediante il ruolo delle *istituzioni di bilancio indipendenti* (vedi successivo paragrafo 4.5) di cui all'art. 8-*bis*; promuovere un orientamento a medio termine (l'art. 10 specifica che la legislazione di bilancio annuale deve essere “conforme agli obiettivi di bilancio nazionali a medio termine”; l'art. 11, come ricordato, garantisce la possibilità, in caso di insediamento di un nuovo Governo, di aggiornare il programma di bilancio a medio termine per rifletterne le nuove priorità politiche); migliorare la qualità delle finanze pubbliche, con disposizioni volte a promuovere la responsabilità e ad accrescere la trasparenza dei rischi rispetto ai cambiamenti climatici (artt. 9.2.d e 14.3); promuovere, in generale, la trasparenza delle finanze dell'amministrazione pubblica, anche con la richiesta di “norme e procedure contabili coerenti” (art. 12).

¹² Cd. ‘seconda deroga’, anche se si applica solo nel periodo transitorio, mentre la ‘prima deroga’ (vedi nota 10) ha carattere permanente.

¹³ Con riferimento ai sistemi nazionali di contabilità pubblica l'art. 3 elimina la presentazione dei dati mensili sulla contabilità di cassa; gli Stati membri e la Commissione (Eurostat) dovranno pubblicare invece dati trimestrali.

4.5. Le istituzioni di bilancio indipendenti: l'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB)

Fanno riferimento alle *istituzioni di bilancio indipendenti* l'art. 8-*bis* della direttiva 2011/85/UE, inserito dalla direttiva (UE) 2024/1265, e l'art. 23 del regolamento (UE) 2024/1263.

L'art. 8-*bis* della direttiva 2011/85/UE prevede che gli Stati membri istituiscano una o più istituzioni di bilancio indipendenti mediante leggi, regolamenti o disposizioni amministrative vincolanti nazionali. Le istituzioni di bilancio indipendenti sono composte da membri designati e nominati sulla base della loro esperienza e competenza in materia di finanza pubblica, macroeconomia o gestione di bilancio, e tramite procedure trasparenti. Le istituzioni di bilancio indipendenti: a) non seguono le istruzioni delle autorità di bilancio dello Stato membro interessato o di qualsiasi altro organismo pubblico o privato; b) hanno la capacità di comunicare pubblicamente le proprie valutazioni e i propri pareri in maniera tempestiva; c) sono dotate di risorse stabili e adeguate per svolgere i propri compiti in maniera efficace, ivi compreso qualsiasi tipo di analisi che rientri tra le loro mansioni; d) hanno ampio e tempestivo accesso alle informazioni necessarie per adempiere i propri compiti; e) sono soggette a periodiche valutazioni esterne da parte di valutatori indipendenti.

Gli Stati membri, fatti salvi i compiti e le funzioni attribuiti a norma del regolamento (UE) n. 473/2013 [*two pack*] agli Stati la cui moneta è l'euro, assicurano che una delle istituzioni di bilancio indipendenti svolga i compiti seguenti: a) elaborare, valutare o approvare previsioni macroeconomiche annuali e pluriennali; b) controllare l'osservanza delle regole di bilancio numeriche specifiche per paese, a meno che ciò non venga effettuato da altri organismi; c) assumere i compiti di cui agli artt. 11, 15, paragrafo 3, e 23 del regolamento (UE) 2024/1263 (braccio preventivo) e all'art. 3, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 1467/97 (per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi); d) valutare l'omogeneità, la coerenza e l'efficacia del quadro di bilancio nazionale; e) partecipare, su invito, a discussioni e audizioni periodiche in seno al parlamento nazionale.

Le istituzioni di bilancio indipendenti emettono valutazioni nell'ambito dei compiti di cui alle precedenti lettere a), b), c) o d), fatti salvi i compiti e le funzioni assegnati ai sensi del regolamento (UE) n. 473/2013. Gli Stati membri si conformano a tali valutazioni o spiegano perché non le seguono. Tale spiegazione è pubblica e presentata entro due mesi dalla data di emissione di tali valutazioni.

L'art. 23 del regolamento (UE) 2024/1263 prevede che gli Stati membri possono chiedere alla pertinente istituzione di bilancio indipendente di fornire una valutazione della conformità dei dati di bilancio a consuntivo riportati nella relazione annuale sui progressi compiuti rispetto al percorso della spesa netta stabilito dal Consiglio e di analizzare i fattori alla base di una deviazione dal percorso della spesa netta stabilito dal Consiglio (tale analisi non è vincolante ed è aggiuntiva rispetto a quella della Commissione).



Per l'Italia si ricorda il ruolo dell'Ufficio parlamentare di bilancio nella configurazione prevista dall'art. 5, comma 1, lett. f), della legge cost. n. 1 del 2012, che prevede: "l'istituzione presso le Camere, nel rispetto della relativa autonomia costituzionale, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio".

L'Ufficio parlamentare di bilancio è stato istituito presso le Camere dall'art. 16 della legge n. 243 del 2012, attuando la previsione di cui all'art. 5, comma 1, lett. f), della legge cost. n. 1 del 2012. Si tratta di un organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e per la valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio. L'Ufficio opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio, con ciò presentando natura comparabile alle autorità di garanzia ma senza poteri di regolazione. Le competenze di cui all'art. 18 ne qualificano il ruolo alla luce dei ricordati compiti di controllo sul rispetto delle regole della *governance* assegnati alle istituzioni finanziarie indipendenti.

L'Ufficio è costituito da un consiglio di tre membri, nominati per sei anni d'intesa dai Presidenti delle Camere con le modalità di cui ai commi 2 e 3 del predetto art. 16. L'Ufficio ha autonomia organizzativa, contabile e gestionale ai sensi degli artt. 16, comma 4, e 19, comma 2, e proprio personale reclutato ai sensi dell'art. 17 della medesima legge n. 243 del 2012.

Il consiglio può istituire un comitato scientifico composto da persone di comprovata esperienza e competenza in materia di economia e finanza pubblica, ai sensi del comma 5 dell'art. 18 della legge n. 243 del 2012.

L'Ufficio ha una propria dotazione finanziaria determinata dall'art. 19 della legge n. 243 del 2012 e rideterminabile ogni anno in sede di legge di bilancio in corrispondenza alle esigenze dell'Ufficio.

Ai sensi dell'art. 18, commi 1 e 2, della legge n. 243 del 2012 l'Ufficio ha i seguenti compiti:

- effettuare analisi, verifiche e valutazioni concernenti: previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica; impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggiore rilievo; andamenti di finanza pubblica, anche per sottosettori, e osservanza delle regole di bilancio; sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo; attivazione e utilizzo del meccanismo correttivo e scostamenti dagli obiettivi derivanti dal verificarsi degli eventi eccezionali di cui all'art. 6 della legge n. 243 del 2012; ulteriori temi di economia e finanza pubblica rilevanti ai fini delle analisi, delle verifiche e delle valutazioni degli aspetti appena indicati;
- predisporre analisi e rapporti anche su richiesta delle commissioni permanenti in materia di finanza pubblica, ai fini dei quali il solo presidente dell'Ufficio, se richiesto, partecipa in audizione ai relativi lavori.



L'attività dell'Ufficio è organizzata sulla base di un programma annuale presentato dal relativo presidente alle commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica, ai sensi del comma 4 dell'art. 18 della legge n. 243 del 2012.

In caso di valutazioni “significativamente divergenti” tra l'Ufficio e il Governo, su richiesta di almeno un terzo dei componenti di una delle commissioni competenti in materia di finanza pubblica, il Governo espone i motivi per i quali confermi le proprie valutazioni o ritenga di conformarle a quelle dell'Ufficio (art. 18, comma 3, della legge n. 243 del 2012).

Per l'esercizio delle proprie funzioni l'Ufficio corrisponde con tutte le amministrazioni pubbliche, con gli enti di diritto pubblico e con gli enti partecipati da soggetti pubblici e richiede dati, informazioni e ogni forma di collaborazione utile per l'adempimento delle proprie funzioni. A tal fine è da essi assicurato all'Ufficio l'accesso a tutte le banche dati in materia di economia o finanza pubblica da essi costituite o alimentate (art. 18, comma 6-7, della legge n. 243 del 2012).

Modifiche alle competenze dell'Ufficio parlamentare di bilancio potrebbero essere necessarie per modificarne ed eventualmente ampliarne le competenze sulla base di quanto previsto dall'art. 8-*bis* della direttiva 2011/85/UE, inserito dalla direttiva (UE) 2024/1265, e dall'art. 23 del regolamento (UE) 2024/1263.

5. Il PSB 2025-2029 per l'Italia

Come ricordato nel precedente paragrafo 4.2 l'art. 11 del regolamento (UE) 2024/1263) prevede, nel contesto del braccio preventivo, che tutti gli Stati membri presentino un *piano nazionale strutturale di bilancio a medio termine* (PSB).

Il 19 giugno 2024 era stata pubblicata la raccomandazione del Consiglio relativa all'anno 2024 (COM(2024)612). Questa in estrema sintesi fa riferimento: alla presentazione tempestiva del PSB, alla limitazione della crescita della spesa primaria netta e alla riduzione del disavanzo pubblico (paragrafo 1); al rafforzamento della capacità amministrativa di gestire i fondi dell'Unione, all'accelerazione degli investimenti e al mantenimento dello slancio nell'attuazione delle riforme (paragrafo 2); al contrasto alle tendenze demografiche negative (paragrafo 3); alla definizione di una strategia industriale e di sviluppo per ridurre le disparità territoriali (paragrafo 4).

Il documento è accompagnato dalla relazione per Paese 2024 relativa all'Italia (SWD(2024)612), che riepiloga i principali dati relativi a economia e occupazione, a riforme e investimenti finanziati dall'Unione, alle priorità future, ai risultati principali del PNRR.

Il PSB per l'Italia è stato presentato il 27 settembre 2024 alle Camere e ha un orizzonte quinquennale, coerentemente con la durata della legislatura nazionale, e copre il periodo 2025-2029¹⁴.

L'aggiustamento della finanza pubblica è distribuito su sette anni a fronte di un impegno a proseguire il percorso di riforme e investimenti iniziato con il PNRR¹⁵. Il Piano ha altresì il compito di definire la traiettoria di rientro del deficit al di sotto del 3% del PIL.

In sintesi il Piano rivede al ribasso la stima del disavanzo in termini di PIL per l'anno 2024 dal 4,3% al 3,8%; conferma l'obiettivo di ridurre l'indebitamento a meno del 3% del PIL nel 2026 (2,9% nel 2025 e 2.1% nel 2026); prospetta tassi di crescita della spesa primaria netta pari a 1,3% nel 2025, 1,6% nel 2026, 1,9% nel 2027, 1,7% nel 2028, 1,5% nel 2029, 1,1% nel 2030, 1,2% nel 2031. La correzione annua del saldo primario strutturale programmata è pari in media a 0,53 punti percentuali del PIL lungo il periodo di aggiustamento 2025-2031. Lungo tale periodo il tasso di crescita della spesa primaria netta si attesta conseguentemente su di un valore medio prossimo all'1,5%, coerente con i calcoli della Commissione europea anche se differente in termini di valori puntuali nei diversi anni¹⁶.

Il PSB ritiene valido l'obiettivo di conseguire entro sette anni un saldo primario strutturale tale da soddisfare i requisiti europei; conferma la revisione al rialzo del PIL per gli anni 2024-2029; prevede un "moderato aumento del rapporto debito pubblico/PIL fino al 2026" (al 137,8% rispetto al 135,8% del 2024), che "negli anni successivi sarà seguito da una discesa in linea con le nuove regole"; preannuncia a partire dal 2027 "spazi, sia pur limitati, per gli investimenti pubblici", che, assieme a una "politica di

¹⁴ Le informazioni fornite sono sintetizzate sulla base del testo del Piano strutturale di bilancio di medio termine per l'Italia – PSB 2025-2029 (Doc. CCXXXII, n. 1, XIX – trasmesso alla Camera il 27 settembre 2024); si veda anche il *Dossier* curato dai Servizi Studi dalle Camere, dal Servizio Bilancio dello Stato e dall'Osservatorio sulla finanza pubblica e sulle politiche di bilancio e per i rapporti con gli Enti, nazionali e internazionali, competenti in materia della Camera dei deputati (3 ottobre 2024) (<https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/DFP13.pdf>). L'esame del PSB nelle Assemblea di Camera e Senato si è svolto il 9 ottobre 2024 con l'approvazione di risoluzioni, seguendo la procedura in vigore per l'esame del DEF (Assemblea della Camera, *resoc. sten.*, pp. 1 ss.; Assemblea del Senato, *resoc. sten.*, pp. 1 ss.), in conformità alle indicazioni del Doc. conclusivo, cit., 58-60.

¹⁵ Sul PNRR in generale si vedano L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione Europea*, Torino, Giappichelli, 2024 e gli scritti che ne ricostruiscono il quadro normativo di riferimento contenuti in *Scritti costituzionali sul Piano nazionale di ripresa e resilienza*, a cura di D. De Lungo e F.S. Marini, Giappichelli, Torino, 2023; si veda anche A. TABACCHI, *Le procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi e il superamento dei dissensi nell'attuazione del PNRR*, in *Federalismi.it*, n. 9/2023, 122 ss., e ult. bibl. ivi cit. Sul PNRR nazionale come atto di indirizzo politico si vedano le comunicazioni alla Camera ed al Senato del Presidente del Consiglio dei ministri, Draghi, in occasione del dibattito sulla fiducia al Governo (Senato della Repubblica, *res. sten.*, 17 febbraio 2021, p. 21; Camera dei Deputati, *res. sten.*, 17 febbraio 2021, pp. 15-16). Sul PNRR inteso anche come strumento di programmazione economico-finanziaria e normativa, nel rispetto della discrezionalità del legislatore nazionale e nella cornice di cui agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., si veda E. CAVASINO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le sue fonti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, spec. pp. 58-71 e 108-109. Sull'esame parlamentare del PNRR dell'Italia si veda la ricostruzione di R. DI CESARE, A. ZITO, *Dall'indirizzo al vincolo: le procedure parlamentari nell'esame del PNRR*, in *Federalismi.it*, n. 24/2022, 82 ss.; Sull'integrazione e sull'implementazione del PNRR si veda N. LUPO, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *Federalismi.it*, n. 23/2022.

¹⁶ Si veda *Dossier* "Legge di bilancio 2025 (AC 2112). Effetti sui saldi e conto risorse e impieghi" (novembre 2024), cit. in nota 11, spec. p. 4; si veda anche il *Dossier* cit. in nota 14, spec. pp. 16-20 e 23-24.

bilancio prudente e credibile”, sono considerati “elementi cruciali per aggredire il fardello del debito e della spesa per interessi”; segnala che per affrontare le sfide del paese saranno necessarie “ingenti risorse”, in parte di origine pubblica e in parte reperite “grazie all’azione strutturale del Piano, finalizzata a rimuovere gli ostacoli alla mobilitazione dei capitali privati”; comprende riforme e investimenti in risposta ai principali problemi del Paese e alle priorità dell’Unione europea, che sono relativi da un lato alla piena attuazione degli impegni assunti con il PNRR (che incidono, tra l’altro, su giustizia, pubblica amministrazione, digitalizzazione, concorrenza e ambiente imprenditoriale) e dall’altro a misure di politica economica adottate in risposta alle raccomandazioni specifiche per Paese a fronte dell’estensione del periodo di aggiustamento del bilancio a sette anni.

6. Alcune prime riflessioni di prospettiva in ordine all’impatto della nuova *governance* economica sull’ordinamento nazionale

6.1. Il piano costituzionale e della legge rinforzata n. 243 del 2012

La ricostruzione appena operata nei precedenti paragrafi, consapevolmente schematica per offrire il quadro di riferimento delle novità normative europee nei termini più chiari possibili, consente di prendere atto dell’esigenza di un sollecito rinnovamento del quadro normativo nazionale in materia di finanza pubblica.

Numerose sono le questioni di ordine istituzionale che si propongono all’attenzione ma che, data la complessità, si intende solo introdurre in queste pagine, stante anche un dibattito istituzionale e dottrinale appena iniziato e salva comunque la possibilità di svolgere ulteriori approfondimenti in momenti successivi.

Una delle questioni istituzionali più importanti è connessa agli effetti della disciplina della nuova *governance* economica sul piano costituzionale.

Poiché la riforma europea approvata alla fine del mese di aprile 2024 si collega ai principi fondamentali del *fiscal compact*, che definisce la regola del bilancio in pareggio o in attivo e che l’Italia ha recepito con la legge cost. n. 1 del 2012, non dovrebbe porsi una oggettiva esigenza di modificare la Costituzione, visto che essa già vincola i bilanci dello Stato e degli enti locali ai principi dell’equilibrio e della sostenibilità del debito pubblico, naturalmente leggendo il concetto di ‘pareggio’ in termini non solo contabili ma anche dinamici, con valenza di obbligo di gestione sostenibile, in *equilibrio*, della finanza pubblica statale e locale. In tal senso anche in sede parlamentare¹⁷ si è esclusa l’esigenza di una revisione della legge cost. n. 1 del 2012 e degli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost., in particolare per quanto concerne i principi in materia di

¹⁷ Doc. conclusivo, cit., pp. 53-55.

equilibrio dei bilanci e di sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche e le limitazioni procedurali al ricorso all'indebitamento.

Sul punto si rammenta che con la legge cost. n. 1 del 2012 era stato accolto in Costituzione il principio dell'equilibrio di bilancio inteso al netto degli effetti del ciclo economico.

Sul piano generale in sede di dibattito parlamentare¹⁸ si è dato primario rilievo all'art. 97, primo comma, Cost., che richiama espressamente sia il principio di equilibrio dei bilanci pubblici sia il principio della sostenibilità del debito pubblico, che costituisce l'obiettivo generale della nuova disciplina della *governance* economica dell'Unione, disponendo che entrambi i principi devono essere interpretati “in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea”. Tale ultima “clausola” attraverso un rinvio mobile consentirebbe di introdurre in via immediata nell'ordinamento interno tutte le modifiche che si producono per effetto della disciplina europea sulla *governance*, nella misura in cui queste siano finalizzate a garantire la realizzazione, da parte delle pubbliche amministrazioni, dei principi relativi all'equilibrio dei bilanci e alla sostenibilità del debito pubblico¹⁹.

Secondo tale lettura il principio di equilibrio dei bilanci, di cui agli artt. 81 e 97 Cost., potrà essere declinato in armonia con le nuove regole sovranazionali e potrà ritenersi soddisfatto mediante la definizione e il rispetto dell'obiettivo di spesa netta, in linea con i requisiti della nuova normativa europea.

Tale lettura va precisata collegando l'evocata clausola di cui all'art. 97, primo comma, Cost. direttamente alla clausola europea generale di cui all'art. 117, primo comma, Cost., di cui in definitiva costituisce esplicitazione sul fronte dei vincoli alla finanza pubblica delle regioni e degli enti locali, con il vantaggio di mantenere applicabile anche in tale ambito la giurisprudenza della Corte in materia di vaglio di compatibilità delle norme europee con i principi supremi e fondamentali dell'ordinamento costituzionale nazionale e i diritti fondamentali²⁰, nonché in tema di conciliazione dei vincoli discendenti

¹⁸ Doc. conclusivo, cit., p. 54.

¹⁹ L'argomento è stato oggetto di un dibattito dottrinale assai ampio, arricchito da significativa giur. cost. In estrema sintesi tra i capisaldi riconosciuti dalla Corte in materia di raccordo tra principio di equilibrio dei bilanci pubblici e legislazione di spesa vi sono l'obbligo di quantificazione degli oneri e di copertura finanziaria delle leggi (sentt. n. 17 del 2022, spec. punto 3.5 in diritto; n. 226 del 2021, spec. punti 9 e 10 in diritto; n. 115 del 2020, spec. punti 6 e 7 in diritto; n. 4 del 2020, spec. punto 4 in diritto; n. 197 del 2019, spec. punto 4.2 in diritto; n. 147 del 2018, spec. punto 6 in diritto) per tutto il periodo in cui si dispiegano gli effetti delle leggi (sentt. n. 106 del 2021, spec. punto 4 in diritto; n. 227 del 2019, spec. punto 2 in diritto; n. 235 del 2020, spec. punto 3 in diritto). In particolare la Corte ricorda che “copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano ‘una *clausola generale* in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia (con le disposizioni impugnate) coinvolga direttamente il precetto costituzionale”, infatti, “la forza espansiva dell'art. 81 (terzo comma), Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile” (Corte cost., sent. n. 165 del 2023, spec. punto 3.2. in diritto, dove richiama Corte cost., sentt. n. 192 del 2012; n. 274 del 2017 e n. 184 del 2016).

²⁰ Al limite, in caso di vincoli eccessivamente condizionanti la gestione finanziaria dello Stato, delle regioni e degli enti locali, l'evocazione dei principi supremi e fondamentali e dei diritti fondamentali potrebbe giustificare l'applicazione

dall'applicazione del principio dell'equilibrio di bilancio alla garanzia dei diritti sociali accolti dalla Costituzione²¹.

A parere personale, a seguito della nuova disciplina della *governance* economica e di bilancio dell'Unione europea, che individua nella sostenibilità del debito pubblico il principale obiettivo del coordinamento sovranazionale, scegliendo ai fini del monitoraggio un indicatore operativo identificato nell'andamento della spesa primaria netta in sostituzione di un sistema di regole incentrato su obiettivi programmatici formulati in termini di saldo strutturale, potrebbe in concreto porsi l'esigenza di assicurare un monitoraggio approfondito della spesa pubblica a livello di regioni ed enti locali, imperniato sul principio di armonizzazione dei bilanci pubblici²², immaginando a tal fine un 'congegno' articolato sulla base dell'esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.²³, di cui elaborare una

della 'dottrina dei controlimiti'. Si tratta della lettura alla base anche di recenti letture dell'istituto del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, come declinato dalla Corte costituzionale a partire dal cd. 'caso Taricco' (Corte cost., ord. n. 24 del 2017 e sentt. nn. 269 del 2017, 115 del 2018 e 20 e 63 del 2019). Il dibattito dottrinale sul punto è molto ampio e può essere ricostruito attraverso i commenti alle citate pronunce della Corte, tra i quali si segnalano quelli reperibili in *ConsultaOnline in capite* a ciascuna pronuncia (www.giurcost.org). Naturalmente è appena il caso di sottolineare che la prospettiva tracciata deve essere subordinata ad uno stretto vaglio di praticabilità in ordine alla rilevanza, per così dire, 'para-costituzionale' delle stesse regole della *governance* economica europea, nei termini sintetizzati nel testo.

²¹ Tra le leggi di spesa rilevano quelle che dispongono in materia di diritti sociali. Al riguardo si ricordano le significative indicazioni della Corte volte a conciliare l'esigenza di equilibrio finanziario con l'attuazione dei diritti sociali, laddove, a fronte della discrezionalità politica del legislatore, la Corte si riserva la sindacabilità dell'eventuale manifesta irragionevolezza della scelta legislativa. Secondo la Corte (sempre in estrema sintesi) ai giudici costituzionali compete il sindacato sulla legittimità delle misure legislative che incidono sui diritti sociali verificando di volta in volta in sede di controllo di ragionevolezza che sia assicurato il rispetto del contenuto minimo essenziale dei diritti sociali, che integrano il nucleo indefettibile dell'attuale forma di Stato democratico. Afferma la Corte: "(È) la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione" (sent. n. 275 del 2016, spec. punto 11 in diritto).

²² Per la declinazione di tale principio si veda Corte cost., sent. n. 184 del 2016, spec. punto 2.1 in diritto, dove si legge: "(...) l'armonizzazione dei bilanci pubblici è finalizzata a realizzare l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci". In sostanza (precisa la Corte nella sent. n. 80 del 2017, spec. punto 3.4 in diritto) "senza l'uniformità dei linguaggi assicurata dall'armonizzazione dei conti pubblici a livello nazionale non sarebbe possibile alcun consolidamento della finanza pubblica allargata, il quale – essendo una sommatoria dei singoli bilanci delle amministrazioni pubbliche – non può che avvenire in un contesto espressivo assolutamente omogeneo".

²³ In tema di potere sostitutivo, nel contesto di una bibliografia sterminata e di una ricca giur. cost., si segnalano, anche per una ricostruzione della bibl. e della giur., C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Giuffrè, Milano, 2007; S. PAJNO, *La sostituzione tra gli enti territoriali nel sistema costituzionale italiano*, Due punti edizioni, Palermo, 2007; C. MAINARDIS, *Art. 120*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti), III, UTET, Torino, 2006, 2379 ss.; Q. CAMERLENGO, *Potere sostitutivo (dir. cost.)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento, UTET, Torino, 2008, 652 ss.; V. TAMBURRINI, *I poteri sostitutivi statali. Tra rispetto dell'autonomia regionale e tutela del principio unitario*, Giuffrè, Milano, 2012, spec. 73 ss.; M.G. PUTATURO DONATI, *Note in tema di esercizio del potere sostitutivo nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 21/2014; R. DICKMANN, *I poteri sostitutivi statali tra Costituzione vigente e costituzione "possibile"*, in *Rass. parlam.*, n. 3/2016, 589 ss.; ID., *L'esercizio del potere sostitutivo con decreto-legge per garantire l'espressione della doppia preferenza di genere in occasione delle elezioni regionali in Puglia del 2020*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 4/2020 (sotto il profilo della declinazione del potere in via legislativa); S. PAJNO, *Un bilancio dei*

declinazione specifica per tutelare il rispetto “di norme o trattati internazionali o della normativa comunitaria” e la tutela “dell’unità economica” nella cornice delle norme costituzionali che riguardano la finanza regionale e locale come attuate dalle norme europee in tema di *governance* economica. In questa prospettiva nella legge 5 giugno 2003, n. 131, attuativa delle previsioni costituzionali in tema di potere sostitutivo, potrebbe essere introdotta una originale variante di tale potere per corrispondere a quanto appena illustrato.

Al riguardo si ricorda ancora che gli obiettivi dei saldi degli enti locali sono definiti utilizzando i termini “pareggio” ed “equilibrio”, che, come previsto dall’allegato 1, punto 15, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, hanno diverso significato. Il “pareggio”, definito in termini di competenza e cassa sul bilancio di previsione, è una misura statica, che si riscontra solo sui bilanci di previsione. Con il termine “equilibrio”, definito in termini di sola competenza, si intende invece una misura dinamica calcolata sia sui bilanci di previsione sia, soprattutto, in corso di gestione (e quindi sul rendiconto). In aggiunta, l’equilibrio contempla l’andamento di tutti i flussi in entrata ed in uscita per tutti gli equilibri economici, finanziari e patrimoniali, quindi implica il riscontro sia delle attività dirette sia di quelle di società partecipate o controllate, rendendo necessario l’utilizzo del bilancio consolidato dell’ente²⁴.

Inoltre la Corte costituzionale ha chiaramente affermato il dovere per le regioni e quindi anche per le autonomie locali infraregionali di concorrere alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica²⁵ assicurando il rispetto del vincolo di equilibrio dei bilanci²⁶. Tale posizione è stata confermata dalla Corte anche nella recentissima sentenza resa con riferimento alla legge n. 86 del 2024, in materia di autonomia differenziata²⁷.

poteri sostitutivi straordinari a vent’anni dalla entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001, con qualche modesta proposta, in *Federalismi.it*, n. 20/2022.

²⁴ D. lgs. n. 118 del 2011, allegato 1, punto 15 (stralcio): “Le norme di contabilità pubblica pongono come vincolo del bilancio di previsione l’equilibrio di bilancio. L’osservanza di tale principio riguarda il pareggio complessivo di competenza e di cassa attraverso una rigorosa valutazione di tutti i flussi di entrata e di spesa. *Il rispetto del principio di pareggio finanziario invero non basta per soddisfare il principio generale dell’equilibrio del sistema di bilancio di ogni pubblica amministrazione.* L’equilibrio di bilancio infatti comporta anche la corretta applicazione di tutti gli altri equilibri finanziari, economici e patrimoniali che sono da verificare *non solo in sede di previsione, ma anche durante la gestione in modo concomitante con lo svolgersi delle operazioni di esercizio*, e quindi nei risultati complessivi dell’esercizio che si riflettono nei documenti contabili di rendicontazione.”

²⁵ La giurisprudenza è consolidata; oltre a quanto sintetizzato in nota 19, si veda, ad es., Corte cost., n. 107 del 2016, spec. punto 3 in diritto, dove afferma “la tutela degli equilibri finanziari dei singoli enti pubblici di cui all’art. 97, primo comma, Cost. si riverbera direttamente sulla più generale tutela degli equilibri della finanza pubblica allargata”.

²⁶ Precisa la Corte (sent. n. 9 del 2024, spec. punto 7.2 in diritto) che “l’equilibrio dei singoli bilanci rappresenta un presupposto della sana gestione finanziaria e del corretto esercizio dell’autonomia degli enti territoriali nonché del dovere di concorrere alla realizzazione degli obiettivi posti in sede nazionale e in ambito eurounitario e sovranazionale”, come affermato anche in sent. n. 4 del 2020, spec. punto 6 in diritto, e che tale principio “non può essere derogato neppure in favore delle regioni a statuto speciale, le quali partecipano insieme agli altri enti territoriali alla finanza pubblica allargata”.

²⁷ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, spec. punto 28.2 in diritto.

Quindi ben potrebbe giustificarsi l'esercizio del potere sostitutivo *ex art.* 120, secondo comma, Cost., declinato nella prospettiva indicata con riferimento ai bilanci degli enti locali in funzione dell'obiettivo di assicurare l'equilibrio *in corso di gestione* della finanza locale in coerenza con l'obiettivo nazionale della riduzione della spesa primaria netta.

Una ulteriore notazione. In sede parlamentare si è evidenziata l'esigenza di aggiornare i criteri di interpretazione, in coerenza con la nuova disciplina europea sulle clausole di salvaguardia (vedi *supra*), delle disposizioni del secondo comma dell'art. 81 Cost., che disciplinano la procedura che consente di ricorrere all'indebitamento a fronte di una previa autorizzazione adottata a maggioranza assoluta da ciascuna Camera, al verificarsi di eventi eccezionali²⁸.

In relazione a quanto osservato, più che incidere sul tessuto costituzionale, si potrebbero adattare le norme che toccano tali aspetti contenute nella legge 'rinforzata' n. 243 del 2012, nelle parti in cui si definiscono gli istituti di riferimento nella cornice della previgente normativa europea sulla *governance* economica (artt. 2 e 3), si disciplinano scostamenti temporanei dal saldo strutturale a causa di eventi eccezionali (art. 6) o per altri motivi (art. 8)²⁹ e si articola il monitoraggio sul ricorso all'indebitamento delle regioni e degli enti locali ai fini dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica (artt. 9-12)³⁰, ad esempio nella prospettiva sopra evocata della configurazione di un potere sostitutivo *sui generis* in materia.

Rimarrebbero comunque da attuare nel nuovo contesto normativo di riferimento le previsioni di cui all'art. 5, comma 4, della legge cost. n. 1 del 2012, per le quali "le Camere, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni", dotandosi a tal fine di migliori e più efficaci strumenti di valutazione dell'efficacia e dell'efficienza delle politiche pubbliche e di controllo dei risultati conseguiti, al fine di migliorare le capacità di programmazione e monitoraggio del profilo finanziario delle politiche pubbliche e di massimizzare il valore prodotto nel limite del vincolo complessivo riferito al percorso della spesa netta³¹. Al riguardo si rinvia alle considerazioni contenute nel paragrafo 6.2.

In conclusione sul punto, e in armonia con la giurisprudenza della Corte costituzionale in materia³², le ricordate previsioni della Carta non dovrebbero tanto essere modificate quanto piuttosto interpretate in

²⁸ Doc. conclusivo cit., p. 55.

²⁹ Doc. conclusivo, cit., pp. 71-73.

³⁰ Si veda anche Doc. conclusivo, cit., pp. 75-77.

³¹ Doc. conclusivo cit., p. 55.

³² Si vedano Corte cost., sent. n. 247 del 2017, spec. punti 8, 9 e 10 in diritto; sent. n. 101 del 2018, spec. punto 6.2.1 in diritto, nella parte in cui evidenziano il rilievo del bilancio tra autonomia di spesa degli enti locali e i vincoli di finanza pubblica (ad es., la copertura finanziaria) ai fini del rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio, con note di L. ANTONINI, *La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si*

raccordo reciproco e sulla base della clausola europea generale di cui all'art. 117, primo comma, Cost., che consente l'operatività all'interno dell'ordinamento nazionale dei vincoli finanziari europei in quanto "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario", orientando pertanto l'applicazione sia degli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., che subordinano la finanza pubblica nazionale e locale ai principi di equilibrio dei bilanci e di sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, sia dell'art. 117, secondo comma, lett. e), e terzo comma, Cost., che recano i principi dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica ai fini della gestione finanziaria a livello nazionale e locale. Sullo sfondo andrebbe esplorata, come sostenuto, la possibilità di supportare il monitoraggio statale del rispetto dell'obiettivo della riduzione della spesa primaria netta anche con riferimento ai bilanci delle autonomie locali, all'occorrenza configurando il ricorso al potere sostitutivo nella cornice di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.

6.2. Il piano della legislazione di contabilità generale e dei regolamenti parlamentari

Si rivelano necessari anche ampi interventi di revisione della legislazione di contabilità generale (legge n. 196 del 2009) e dei regolamenti parlamentari, immaginando a tal fine una apposita sessione di riforme da portare avanti in parallelo ed entro termini molto brevi, auspicabilmente prima che inizi il prossimo 'segmento' nazionale del Semestre europeo (vedi *supra*), quindi entro luglio 2025.

Al di là di possibili ipotesi circa la direzione di tali riforme, in questa sede di prime riflessioni ci si muove nei limiti del perimetro di quanto vagliato in sede parlamentare nel contesto della ricordata indagine conoscitiva svolta dalle Commissioni Bilancio della Camera e del Senato: nel relativo documento conclusivo sono state individuate alcune prospettive di riforma delle procedure nazionali di programmazione economica e finanziaria e di articolazione della legislazione in materia di finanza pubblica.

Sul piano operativo sono anche stati condivise con il Governo apposite regole per l'esame parlamentare del PSB. A tale riguardo si è convenuto, con formula invero originale in quanto contenuta nel contesto

persegue con tecnicismi contabili espropriativi, in *Rivista AIC*, n. 1/2018; F. SUCAMELI, "Patto di stabilità", *principi costituzionali ed attuazione politica: la legge di bilancio 2019 e l'art. 9 della l. n. 243/2012 attraverso il prisma della giurisprudenza del Giudice delle leggi*, in *Federalismi.it*, n. 15/2019; C. FORTE, M. PIERONI, *Le sentenze n. 101/2018 e n. 6/2019 della Corte costituzionale: il rapporto tra legge e bilancio e gli effetti delle pronunce sui saldi di finanza pubblica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* n. 2/2020; si veda anche la sent. n. 1 del 2024, spec. punto 5 in diritto, con nota di C. FORTE, M. PIERONI, *Armonizzazione contabile, coordinamento finanziario e principio dell'equilibrio finanziario: un trittico rovesciato*, spec. pp. 50-56, sul rapporto tra vincoli costituzionali "quantitativi" alla finanza pubblica (art. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost) e principi di armonizzazione dei bilanci pubblici (art. 117, secondo comma, lett. e) Cost.) e di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost): l'obiettivo primario dovrebbe essere la tenuta dei saldi in ragione della preminenza costituzionale dei principi dell'equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito pubblico mentre i principi di armonizzazione e coordinamento dovrebbero essere principi "serventi" rispetto a tale obiettivo.

del documento conclusivo di una indagine conclusiva³³, che lo schema di PSB fosse trasmesso alle Camere *prima* dell'invio alle Istituzioni europee per essere esaminato secondo la procedura prevista per l'esame del DEF. Al riguardo gli artt. 125-*bis* RS e 118-*bis* RC ne contemplano l'assegnazione alle Commissioni Bilancio in sede referente e alle altre Commissioni in sede consultiva e consentono lo svolgimento di audizioni congiunte presso le Commissioni Bilancio. L'esame presso ciascuna Commissione Bilancio si conclude con l'approvazione di una relazione da presentare all'Assemblea, con la possibilità (contemplata dalle citate norme regolamentari, quindi applicabile per analogia) di approvare eventuali relazioni di minoranza (nel caso di specie non approvate). Presso ciascuna Assemblea si è proceduto alla votazione di risoluzioni per l'approvazione del PSB e della correlata traiettoria di spesa netta riferita all'intero periodo di aggiustamento³⁴.

Per rimediare all'obsolescenza del complessivo quadro normativo nazionale che disciplina l'organizzazione della spesa pubblica e la definizione delle politiche nazionali di bilancio, si sono anche prospettati interventi di revisione della struttura degli atti di finanza pubblica di competenza del Governo. Delle possibili modifiche alla legge 'rinforzata' n. 243 del 2012 si è già detto *supra*, anche con riferimento alle competenze dell'Ufficio parlamentare di bilancio, di cui si è parlato nel paragrafo 4.5.

Dovrà inoltre essere modificata ovviamente la legge di contabilità generale 31 dicembre 2009, n. 196, specie nella parte in cui struttura i disegni delle leggi di finanza pubblica e le relazioni ed i documenti preparatori, informativi e a consuntivo connessi alla gestione del bilancio dello Stato.

In sede parlamentare si è anche evidenziato come il PSB, quale documento di programmazione di medio termine, da presentare ciclicamente, sostituisca il Programma di stabilità e il Programma nazionale di riforma, contenuti fino al 2024 nella prima e nella terza sezione del DEF³⁵. Sotto questo profilo si immagina la scomparsa di tale Documento e della Nota di aggiornamento al DEF, in luogo dei quali l'esame parlamentare potrebbe svolgersi sulla relazione annuale di cui all'art. 21 del regolamento (UE) 2024/1263 (braccio preventivo - vedi *supra*) e sul DPB.

Ai fini della manovra legislativa annuale occorre poi tradurre il nuovo indicatore della spesa primaria netta in termini di saldi di bilancio³⁶, nonché aggiornare la tempistica di esame del disegno di legge di bilancio e dei connessi documenti finanziari e (in prospettiva) chiarire la valenza del voto parlamentare con

³³ Doc. conclusivo cit., pp. 58-60.

³⁴ Vedi nota 14 per l'esame del PSB 2025-2029.

³⁵ Doc. conclusivo, cit., p. 59. Si veda anche la nota 5.

³⁶ In tal senso il disegno di legge di bilancio per il triennio 2025-2027 (AC 2112-*bis*, XIX), in corso di esame alla Camera, è impostato secondo il vigente assetto normativo e contabile, quindi non vi si dà conto del raccordo dei saldi di finanza pubblica riferiti allo Stato di cui all'art. 1 con il tasso di evoluzione della spesa netta, che - come indicato *supra* nel testo - rappresenta il nuovo strumento di sorveglianza previsto dalla riforma della *governance* economica europea.

referimento alle unità del bilancio (attualmente il voto è consentito solo per modificare i programmi ai quali non sottostanno previsioni legislative di spese obbligatorie)³⁷.

Nel corso della citata indagine conoscitiva si sono anche presi in considerazioni ulteriori istituti contemplati dalla legge di contabilità generale. Ad esempio si è riflettuto sull'esigenza di ripensare l'orizzonte delle previsioni programmatiche in relazione alla prospettiva temporale coperta dal PSB, portandolo da tre a cinque anni³⁸, di curare una complessiva semplificazione del sistema di relazioni e documenti informativi da trasmettere alle Camere³⁹ a fronte dell'esigenza di implementare il monitoraggio e la rendicontazione della spesa pubblica⁴⁰, ai fini della quale si è anche prospettato un ripensamento della funzione dei disegni di legge di assestamento e di approvazione del rendiconto⁴¹.

Più in generale dal dibattito finora svoltosi in sede parlamentare (e, molto parzialmente, in dottrina) emerge l'opportunità di rimeditare il complessivo ruolo delle Camere al fine di 'rimodularne' il coinvolgimento nella definizione della manovra annuale di finanza pubblica. Data la rilevanza vincolante della perimetrazione dell'effetto finanziario della manovra operata in sede europea e data la conseguente esclusiva responsabilizzazione del Governo nazionale verso Bruxelles, appare evidente come in linea di principio il coinvolgimento delle Camere, almeno per quanto concerne la manovra annuale, non possa che avere la propria massima espressione sul piano dell'indirizzo politico; da questo punto di vista dovrebbe vagliarsi l'opportunità di continuare a riconoscere ad esse una capacità emendativa del disegno di legge di bilancio a condizione che non si determinino alterazioni degli effetti macroeconomici della manovra definita dal Governo nel DPB e approvata a Bruxelles.

Sulla base di queste considerazioni potrebbero essere opportuni significativi interventi di modifica dei Regolamenti parlamentari nella parte in cui disciplinano presso le Camere l'esame della legge di bilancio, dei disegni di legge collegati e degli altri documenti di spesa pubblica ad esse inviati, rilevanti ai fini del Semestre europeo, per attualizzarne le previsioni rispetto alle nuove regole europee sulla *governance* economica e alle modifiche della legislazione nazionale che saranno adottate nei termini sopra evocati.

In particolare, nel contesto di una riflessione circa il *quomodo* dell'esame di tali atti, in particolare del disegno di legge di bilancio, non può non prendersi atto per le ragioni suesposte che se ne dovrebbe per quanto possibile 'blindare' il contenuto in sede di esame parlamentare, soprattutto considerando che la prospettazione della sintesi dei relativi contenuti nell'ambito del DPB è asseverata da Bruxelles prima della conclusione dell'esame da parte del Parlamento.

³⁷ Doc. conclusivo, cit., pp. 73-75 e 77-79.

³⁸ Doc. conclusivo, cit., p. 69.

³⁹ Doc. conclusivo, cit., p. 70.

⁴⁰ Doc. conclusivo, cit., pp. 80-83.

⁴¹ Doc. conclusivo, cit., pp. 75 e 78.

Per prassi già sulla base del diritto vigente gli emendamenti d’iniziativa parlamentare sono ammessi al voto entro risorse estremamente limitate, tanto che politicamente il Governo, specie nella corrente legislatura, si è impegnato a chiedere alla propria maggioranza di presentare poche proposte di modifica. Del resto, in considerazione del fatto che spetta al Governo rispettare a nome dell’Italia i vincoli discendenti dalle regole europee sulla *governance* economica, non pare possa spettare alle Camere alcun titolo per esprimere il proprio ruolo in termini indipendenti o ‘antagonisti’ rispetto alla linea di politica economica concertata tra Governo ed Unione europea, dovendosi piuttosto ritenere che *anche* le Camere siano responsabilizzate da tali regole e che siano pertanto tenute all’adozione di opportuni e corrispondenti ‘autolimiti’ della propria competenza legislativa.

Ne deriva l’esigenza di organizzare l’esame parlamentare del disegno della legge di bilancio in modo da non contraddire le responsabilità del Governo nel rappresentare la posizione dell’Italia nel contesto del rinnovato modello decisionale europeo ma comunque assicurando che le Camere esprimano una volontà politica democraticamente definita, anche se coerente con l’indirizzo fiduciario originario, nel rispetto della forma di governo vigente.

Invece potrebbe essere valorizzato sul piano legislativo l’istituto del disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica, in quanto assistito anche da garanzie procedurali per l’approvazione entro tempi certi, dove opportunamente ‘canalizzare’ le riforme utili all’attuazione del PSB non connesse ai tempi del Semestre europeo⁴².

Al di fuori della dimensione legislativa e anche alla luce di quanto ipotizzato in altra sede⁴³ e di alcune più recenti riflessioni dottrinali⁴⁴, si immagina un percorso di coinvolgimento delle Camere per la definizione della manovra annuale di finanza pubblica articolato in tre fasi: indirizzo parlamentare di ciascuna Camera funzionale e preliminare alla definizione dei contenuti del DPB; discussione e approvazione del disegno di legge di bilancio conformemente al DPB approvato da Bruxelles; controllo parlamentare della spesa pubblica (anche locale) rispetto agli obiettivi europei della *governance* economica importati nel PSB nazionale.

Salvo quanto osservato in ordine ai disegni di legge collegati, in via generale il ruolo delle Camere ai fini dell’assunzione delle decisioni di bilancio qualificanti per la manovra di finanza pubblica potrebbe essere enfatizzato nella dimensione dell’indirizzo politico e del successivo controllo parlamentare, rispetto alla decisione del dettaglio della manovra finanziaria annuale, affidata alla responsabilità del Governo secondo le regole europee sulla *governance* economica. Peraltro già sulla base della vigente legislazione esistono limiti

⁴² In tal senso si veda il gran numero di disegni di legge collegati previsti in relazione all’attuazione del PSB (vedi *Dossier* cit. in nota 14, spec. pp. 20-22)

⁴³ R. DICKMANN, *Sessione e legge di bilancio. Criticità e prospettive di riforma*, cit., spec. § 4 e 5.

⁴⁴ S. SILEONI, *La riforma del patto di stabilità e il riflesso sull’indirizzo politico nazionale*, cit., § 7 (spec. 309 ss.).

alla competenza legislativa delle Camere, considerando che il disegno di legge di bilancio non può contenere (nella prima sezione) deleghe legislative, norme di carattere ordinamentale oppure organizzatorio o interventi di natura localistica o microsettoriale ovvero norme che dispongano la variazione diretta delle previsioni di entrata o di spesa contenute nella seconda sezione del predetto disegno di legge (cioè modifiche dirette agli stati di previsione dell'entrata e della spesa)⁴⁵.

Le Camere in linea di principio nella prima fase appena prospettata potrebbero approvare indirizzi al Governo ai fini della formulazione del DPB, nel presupposto che dopo l'approvazione di questo da parte di Bruxelles e dopo la presentazione del disegno di legge di bilancio alle Camere, si debba intendere istaurato (nella seconda fase) un raccordo funzionale tra esse e il Governo univocamente e primariamente finalizzato a preservare gli obiettivi di spesa pubblica imposti dalla traiettoria di spesa netta di riferimento per la riduzione del debito, di cui al PSB⁴⁶. Le Camere potrebbero invece svolgere in autonomia nella terza fase un approfondito controllo della spesa pubblica, nella cornice costituzionale di cui all'art. 5, comma 4, della legge cost. n. 1 del 2012 (vedi *supra* paragrafo 6.1), anche ai fini (ad esempio) della discussione ed approvazione di indirizzi mirati al Governo di tipo 'emendativo' ai fini della definizione del DPB relativo alla successiva manovra finanziaria; in tal senso potrebbe avere un significativo rilievo il contributo dell'Ufficio parlamentare di bilancio, alla luce delle relative competenze di referto verso le Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica, di cui si è dato conto *supra* al paragrafo 4.5.

Quanto prospettato muove dalla considerazione finale per la quale possibili innovazioni nell'ambito dei Regolamenti parlamentari non potrebbero non tener conto del principio per il quale, anche se nel contesto della rinnovata disciplina europea della *governance* economica le Camere non sono direttamente responsabilizzate sul piano giuridico europeo nella definizione degli obiettivi della manovra annuale di finanza pubblica, certamente lo continuano ad essere sul piano politico-costituzionale interno nella prospettiva delle riforme attuative del PSB ('localizzate' nei disegni di legge collegati) ed in ragione della natura della relazione fiduciaria tra esse e il Governo, che qualifica la vigente forma di governo e sulla quale la riforma europea non dispiega sostanziali effetti innovativi.

In altri termini questa lettura invita a prendere atto che in materia di *governance* economica e di decisioni statali di finanza pubblica le nuove regole europee sembrano determinare un evidente condizionamento del ruolo costituzionale delle Camere sul piano della relativa competenza legislativa almeno per quanto concerne la definizione della legge di bilancio, alla luce degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., ma non anche sul piano della forma di governo, ed in particolare ai fini dell'esercizio del potere di indirizzo

⁴⁵ Art. 21, comma 1-*quinquies*, della l. n. 196 del 2009.

⁴⁶ In senso analogo, come prospettato *supra* nel testo, le Camere potrebbero pronunciarsi anche sulla relazione annuale di cui all'art. 21 del regolamento (UE) 2024/1263 (braccio preventivo).



politico, di vigilanza e controllo, che continua ad essere pienamente legittimato sulla base delle vigenti previsioni costituzionali.