

LA GOVERNANCE EUROPEA DELLA SPESA PUBBLICA DOPO LA RIFORMA DEL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA

di Andrea Mondini¹

Abstract

Starting in 2020, the new European financing instruments (RRF and NGEU) and the 2024 reform of the financial governance of the Stability and Growth Pact have had a profound impact on the definition of national public spending. The reform introduces “net primary expenditure” as a key indicator, linking it to binding multi-year paths set out in the Structural Budget Plans. While claiming national ownership of spending decisions, the system gives the Commission a decisive role, thanks in part to the debt sustainability analysis and the definition of reference trajectories, effectively limiting the autonomy of states, especially those with high debt.

On the other hand, the spending review identified through the multi-year programming required by the SGP can only work if accompanied by a stable process of expenditure analysis and review. Recent innovations aim to strengthen the contribution of administrations and introduce common methodologies. The prospects for reform highlight the central role of the MEF and provide for greater parliamentary involvement, but integration between spending review, European planning, and control of tax expenditures remains weak.

A partire dal 2020, i nuovi strumenti europei di finanziamento (RRF e NGEU) e la riforma della governance finanziaria del 2024 del Patto di stabilità e crescita hanno inciso profondamente sulla definizione della spesa pubblica nazionale. La riforma introduce la “spesa primaria netta” come indicatore centrale associanola a percorsi pluriennali vincolanti elaborati nei Piani strutturali di bilancio. Pur rivendicando la titolarità nazionale delle decisioni di spesa, il sistema attribuisce alla Commissione un ruolo determinante grazie anche alla debt sustainability analysis e alla definizione delle traiettorie di riferimento, limitando in concreto l'autonomia degli Stati, specialmente quelli ad alto debito.

D'altra parte, la spending review prevista attraverso la programmazione pluriennale richiesta dal PSC può funzionare solo se accompagnata da un processo stabile di analisi e revisione della spesa. Le recenti innovazioni mirano a rafforzare il contributo delle amministrazioni e a introdurre metodologie comuni. Le prospettive di riforma mettono in risalto il ruolo centrale del MEF e prevedono un maggiore coinvolgimento parlamentare, ma resta debole l'integrazione tra spending review, programmazione europea e controllo delle tax expenditures.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il ruolo della spesa nel PSC riformato. – 3. La titolarità politica della decisione di spesa. – 4. La *spending review* come attività di rilevanza euro-unitaria. – 4.1. Il modello italiano. – 4.2. Le prospettive di riforma. – 5. Governance della spesa e *tax expenditures*.

1. *Introduzione.* – Com’è noto, dal 2020 in avanti l’azione di finanziamento dell’UE con *Recovery and Resilience Facility* (RFF) e *Next Generation EU* (NGEU) ha fortemente condizionato la spesa pubblica degli Stati nazionali beneficiari, non solo sul piano delle politiche fiscali, ma anche della conformazione del diritto amministrativo e contabile (procedure di programmazione, gestione e controllo), come mai in precedenza avvenuto nell’esperienza dell’erogazione dei fondi strutturali. Successivamente, nel 2024, la riforma delle *fiscal rules* del Patto di stabilità e crescita (PSC) ha posto la spesa primaria al centro della disciplina della programmazione macroeconomica nazionale e del coordinamento sovranazionale delle politiche fiscali e di bilancio.

¹ Professore associato di diritto tributario presso l’Università degli Studi di Bologna

L'interrogativo, quindi, è se e in che misura stia emergendo un vero e proprio «dispositivo europeo» di *governance* della spesa pubblica nazionale, più o meno condizionato dalla presenza coeva di un finanziamento unionale. Fermo restando che non sussiste alcuna esplicita competenza dell'UE a regolare, in via diretta e del tutto autonoma, quantità e qualità della spesa degli stati membri, tuttavia, al di là dei poteri attribuiti, occorre chiedersi quali effetti produca la legislazione unionale, capaci di vincolare in concreto sul piano giuridico, e non soltanto di indirizzare sul piano politico, tanto l'adozione quanto l'esecuzione delle decisioni di spesa dei governi nazionali. In questo breve saggio si prenderanno in considerazione, in particolare, la nuova disciplina europea della spesa pubblica primaria e la sua potenziale incidenza sul processo nazionale di *spending review* e su forme di «spesa indiretta» come le *tax expenditures*. L'esigenza di un maggiore efficientamento della spesa è stata posta, recentemente, tra gli obiettivi del PNRR italiano e occorre chiedersi se essa non sia implicitamente sottesa anche al buon funzionamento delle nuove *fiscal rules* del PSC.

2. *Il ruolo della spesa nel PSC riformato.* – In estrema sintesi, tra le principali novità della riforma del PSC² merita di essere segnalato il fatto che, almeno *prima facie*, risulta superato il modello di coordinamento delle politiche fiscali e di bilancio che era stato configurato nel 2005³ e poi rafforzato nel 2011⁴ e che era incentrato sulla fissazione, ridefinizione e «negoziazione» annuale, da parte di ogni stato membro, di un obiettivo di medio termine triennale (OMT), corrispondente al valore dell'indicatore costituito dal rapporto tra saldo strutturale e PIL.

L'ambizione dichiarata è quella di disporre, per la *governance* unioneale delle politiche nazionali, di un nuovo indicatore unico e semplificato, basato su una grandezza macroeconomica e finanziaria osservabile, idoneo a supportare percorsi personalizzati, progressivi ma effettivi di riduzione del debito pubblico e al contempo capace di indirizzare le politiche di bilancio in senso anticyclico e non prociclico. La stessa Commissione ha riconosciuto che, nel corso degli anni, l'OMT si era rivelato inadeguato rispetto a queste finalità.

Il nuovo indicatore macroeconomico introdotto è la *spesa primaria complessiva netta*. Essa include solo le spese, correnti e in conto capitale, che sono riconducibili alle funzioni e servizi amministrativi sotto il diretto controllo politico del governo. Pertanto, ne rimangono escluse le spese per gli oneri del servizio del debito e per il rimborso delle passività finanziarie. Inoltre, in essa non vengono in ogni caso conteggiate: la componente ciclica di spesa connessa ai sussidi di disoccupazione; gli incrementi di spesa coperti da manovre discrezionali sulle entrate; quelli per misure straordinarie e temporanee; le spese sostenute con finanziamenti europei o co-finanziamenti nazionali a programmi europei.

Il nuovo braccio preventivo del PSC, reg. (UE) n. 2024/1263, dispone che ai paesi, come l'Italia, che hanno un debito pubblico sopra il valore soglia stabilito dal diritto primario (sessanta per cento del PIL), la Commissione comunica una «traiettoria di riferimento della spesa primaria netta» che copre di regola un «periodo di aggiustamento di bilancio» di durata variabile, da minimo quattro anni a massimo sette, in caso di proroga. La proroga può essere concessa se lo stato si impegna a effettuare riforme e investimenti «verificabili e temporalmente definiti», che stimolino la crescita, «favoriscono la sostenibilità di bilancio, affrontino le priorità comuni dell'Unione, diano seguito alle raccomandazioni specifiche per paese pertinenti nel quadro del semestre europeo», attuino «le priorità di investimento specifiche per paese» e siano altresì coerenti con gli impegni inclusi nei PNRR (considerando n. 31 e n. 32).

² Per un'approfondita trattazione M. Bordignon, G. Pisauri, *La riforma del governo della politica fiscale in Europa*, in *ASTRID Rassegna*, 2025, n. 5, pp. 1 ss.

³ Reg. (CE) n. 2005/1055 e n. 2005/1056.

⁴ *Six pack*, composto da reg. (UE) n. 2011/1177, dir. (UE) n. 2011/85, reg. (UE) n. 2011/1173, n. 2011/1174, n. 2011/1175 e n. 2011/1176.

La traiettoria è personalizzata ed è basata su una valutazione di rischio specifica per ogni paese. La sua comunicazione stimola un preventivo *dialogo tecnico* tra Commissione e stato e guida quest'ultimo nella formulazione di una propria proposta di *percorso* pluriennale della spesa all'interno di un periodico e più articolato *Piano strutturale di bilancio nazionale a medio termine* (PSB), di durata pari alla legislatura nazionale, da quattro a cinque anni. Il PSB dev'essere valutato dalla Commissione e approvato dal Consiglio per diventare efficace e vincolante nei confronti dello stato membro interessato.

Traiettoria e percorso della spesa primaria netta devono risultare funzionali a raggiungere determinati obiettivi di riduzione del debito. A tal fine rilevano le proiezioni ottenute dalla *debt sustainability analysis* (DSA) svolta dalla Commissione sulla base di metodologie econometriche e statistiche che sono rese pubbliche preventivamente ogni anno nel *debt sustainability monitor* e sono ridiscusse periodicamente in un apposito *working group* creato nell'ambito del Comitato economico-finanziario.

Il percorso della spesa deve risultare tale da assicurare, in base alla DSA, alcuni risultati macrofinanziari. Innanzitutto, entro la fine del periodo di aggiustamento, a politiche invariate e a legislazione vigente (proiezione tendenziale) il rapporto debito/PIL deve ridursi sotto al sessanta per cento oppure risultare avviato su un percorso progressivamente discendente, in modo che appaia plausibile raggiungere il valore soglia previsto dal TFUE in un arco di tempo ragionevole. La Commissione tiene conto degli «scenari deterministici del quadro di proiezione del debito pubblico a medio termine» e valuta se, in base a tali proiezioni e simulazioni, comprensivi di scenari di *stress* e *shock* economici, appaia una probabilità almeno del settanta per cento che il rapporto debito/PIL non risulti aumentato, a partire dal quinto anno successivo alla fine del periodo di aggiustamento di bilancio delineato nel PSB e fino al decimo anno. Il rischio di una mancata riduzione del rapporto debito/PIL è considerato di livello basso se è pari o inferiore al trenta per cento. Il percorso di spesa è valutato tanto più plausibile quanto più la stima proiettiva del rischio indica valori bassi. Ovviamente, se lo stato membro già rispettava la regola del debito, nel medio termine il rapporto debito/PIL deve mantenersi a un livello prudentemente inferiore al valore soglia. Anche il rapporto *deficit nominale/PIL* deve risultare inferiore al tre per cento entro la fine del periodo di aggiustamento e, nel medio termine, deve tendenzialmente mantenersi al di sotto della soglia. Inoltre, lo sforzo di risanamento deve risultare ripartito su tutto il periodo di aggiustamento.

La spesa pluriennale viene quindi messa al centro del nuovo modello di coordinamento preventivo. Prima il «timone» era rappresentato da un metodo di programmazione formalmente triennale ma di fatto *annuale* a «scorrimento» pluriennale, incentrato sul saldo strutturale. Questa grandezza di sintesi del bilancio è considerata di tipo «non osservabile», in quanto va rideterminata, a partire dal saldo netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, basandosi sul preventivo calcolo dell'*output gap*, il differenziale tra il PIL potenziale e il PIL nominale del paese, la cui misurazione è oggetto di accese discussioni in letteratura economica. Inoltre, il saldo strutturale riflette comunque l'incidenza di spese che sono fuori dal controllo politico diretto del governo, come la spesa per gli interessi.

Dopo la riforma, invece, il metodo di programmazione è diventato autenticamente *pluriennale*. Le istituzioni nazionali, al momento della presentazione del PSB, si devono impegnare ad uno sforzo anticipato di definizione quantomeno della cornice complessiva delle politiche di spesa pubblica per l'intera legislatura nazionale. Inoltre, per ogni annualità rientrante nel periodo di aggiustamento di bilancio dev'essere fissato un limite percentuale di crescita della spesa primaria nominale rispetto all'anno precedente (si tratta della spesa tendenziale, cioè a legislazione vigente e a politiche invariate). Il limite è vincolante e il tasso medio di crescita nell'intero periodo di riferimento deve risultare compatibile con l'obiettivo di riduzione del debito, tenuto conto delle variabili macroeconomiche relative a ciascun paese membro.

La nozione di spesa primaria netta, anche se rimanda a una grandezza macro-finanziaria che è determinata neutralizzando alcune limitate componenti cicliche, *una tantum* o non-strutturali e, quindi, è solo in parte osservabile, è certamente meno artificiosa dell'OMT e dunque «meglio» osservabile, ha una connessione più immediata con i dati di contabilità nazionale e possiede una maggiore significatività per il decisore politico.

Nonostante questa apparente rivoluzione copernicana, il saldo strutturale, con tutte le sue criticità di determinazione, trasparenza e comprensibilità, non è tuttavia uscito di scena⁵. Si consideri infatti che i limiti di crescita della spesa per ogni annualità di bilancio vengono di fatto determinati in funzione del miglioramento del *saldo primario strutturale* che ci si prefigge di raggiungere affinché, nel periodo di aggiustamento, il debito tenda a ridursi in rapporto al PIL. Inoltre, i criteri di salvaguardia stabiliti dagli articoli 7 e 8 del nuovo braccio preventivo fissano dei *minimum benchmark* uguali per tutti e non «personalizzabili», collegandoli a valori del saldo strutturale e del rapporto debito/PIL. Essi prescrivono da un lato che traiettoria e percorso della spesa siano costruiti in modo che l'aggiustamento di bilancio conduca lo stato ad avere, e mantenere nel tempo, un saldo strutturale di bilancio non inferiore a una data soglia, che offre garanzie rispetto al rischio di *shock* economici. Rispetto al passato la soglia è stata indubbiamente mitigata: il *deficit* strutturale ammissibile è pari massimo all'1,5 per cento del PIL e la correzione annua richiesta (del solo saldo primario strutturale) è pari allo 0,4 per cento o allo 0,25 per cento del PIL, secondo che l'aggiustamento di bilancio duri quattro o sette anni. Dall'altro, è richiesto anche un ritmo minimo di riduzione media del rapporto debito/PIL di almeno un punto percentuale all'anno finché detto rapporto supera il novanta per cento e, successivamente, di almeno mezzo punto⁶.

Dunque, anche se la spesa primaria netta non è, almeno formalmente, sensibile alle variazioni del PIL e del ciclo economico e l'indicatore non è rapportato direttamente al PIL – e pertanto non dovrebbe in sé favorire la procyclicità delle decisioni di politica fiscale – tuttavia il ruolo che il saldo strutturale e gli altri indicatori rapportati al PII, rivestono nella DSA potrebbe comunque contribuire a orientare le politiche economiche dei paesi ultra-indebitati verso l'*austerity*, in caso di scenari macroeconomici tendenzialmente sfavorevoli nel medio/lungo periodo.

Completano il quadro delle regole poste a presidio del rispetto del percorso di spesa la disciplina delle revisioni del PSB e la disciplina degli scostamenti dal percorso. Le revisioni sono possibili in limitati casi e sono soggette ad approvazione delle istituzioni europee: o come conseguenza di un mutamento della compagine politica del governo o di una fine anticipata della legislatura nazionale, oppure in caso di «circostanze oggettive che impediscono l'attuazione del piano strutturale di bilancio». In quest'ultimo caso, però, la revisione non può essere chiesta nei dodici mesi precedenti la naturale scadenza del PSB originario. Quindi è evidente come, a differenza di quanto avvenuto nell'applicazione dell'OMT, la programmazione iniziale del percorso della spesa non potrà essere sistematicamente rimessa in discussione dal governo ad ogni manovra finanziaria annuale. Inoltre, la revisione del PSB si dovrà comunque basare sua una nuova traiettoria di riferimento proposta dalla Commissione, che deve tenere conto degli aggiustamenti che lo stato ha o non ha già realizzato, e in ogni caso essa «non comporta lo slittamento dello sforzo di aggiustamento di bilancio alla fine del periodo né porta di norma a una riduzione di tale sforzo». In caso di revisione, inoltre, non è garantito che continui ad applicarsi la proroga del periodo di aggiustamento per le riforme concessa con l'approvazione del PSB originario.

La disciplina degli scostamenti dal percorso di spesa prevede due scenari. Il primo è di carattere eccezionale e implica una verifica preventiva e una decisione autorizzatoria delle istituzioni europee. Il Consiglio su proposta della Commissione può attivare *erga omnes*, cioè in maniera non selettiva, la *clausola di salvaguardia generale* (art. 25), con l'effetto di sospendere l'applicazione del PSC in presenza

⁵ A. Zanardi, *Piano strutturale di bilancio: resta una visione di corto respiro*, in *lavoro.info*, on-line, 10 ottobre 2024.

⁶ Ai paesi sottoposti a procedura contro i disavanzi eccessivi sulla base del reg. (CE) n. 1997/1467, questa regola è tuttavia applicabile solo dopo la chiusura della suddetta procedura.

di una grave congiuntura economica negativa che deve verificarsi o nell'intera eurozona o nell'Unione nel suo complesso. Ciò comporta la legittimazione delle deviazioni della spesa nazionale dal percorso programmato. La *clausola di salvaguardia nazionale* (art. 26) può invece essere attivata su richiesta di un paese membro, previa raccomandazione della Commissione, nel caso in cui «circostanze eccezionali al di fuori del controllo dello stato» abbiano «rilevanti ripercussioni sulle sue finanze pubbliche». In entrambe le fattispecie, comunque, la deviazione dal percorso di spesa non deve compromettere la sostenibilità di bilancio nel medio termine. Le deviazioni sono di regola consentite per un anno e sono prorogabili di anno in anno, anche per più volte consecutive.

Sono possibili anche deviazioni della spesa annuali di carattere per così dire congiunturale, sottoposte al monitoraggio da parte della Commissione ma in uno scenario che non richiede una preventiva autorizzazione. Gli incrementi annuali della spesa, che comportino uno sforamento rispetto al tasso di crescita programmato, o viceversa i decrementi di spesa che comportino una crescita inferiore a quella programmata, entrambi espressi in percentuale del PIL, sono annotati in un apposito conto di controllo, rispettivamente come «debiti» e come «crediti» annuali. La loro sommatoria fornisce un saldo cumulato, che viene azzerato solo quando viene presentato un nuovo PSB. Se il risultato di questo conto di controllo eccede determinate soglie di tolleranza, ciò può determinare l'eventuale avvio della procedura contro i disavanzi eccessivi, sotto l'egida dell'art. 126 TFUE e del reg. (CE) n. 1997/1497. Infatti, le condizioni stabilite per ritenere uno stato in disavanzo eccessivo sono oggi le seguenti: il rapporto tra debito complessivo e PIL supera il valore di riferimento (sessanta per cento); il saldo nominale di bilancio non risulta almeno prossimo al pareggio; il conto di controllo della spesa presenta deviazioni superiori allo 0,3 per cento del PIL su base annua o allo 0,6 per cento del PIL complessivamente, sommando le deviazioni cumulate negli anni.

In dottrina⁷ è già stato ampiamente evidenziato come molti obiettivi originari della riforma, che rimangono scolpiti nei «considerando» dei nuovi regolamenti, non possano in verità dirsi in tutto o in parte «centrati», a causa dei compromessi raggiunti durante la fase di negoziazione politica, i quali hanno apportato numerose modifiche alla proposta iniziale della Commissione. In sintesi si segnalano le seguenti criticità: i *minimum benchmark* uniformi e non negoziabili contraddicono il principio di personalizzazione del ritmo di riduzione del debito; la rilevanza tuttora attribuita ai criteri del saldo netto e del saldo primario (nelle varianti nominale e strutturale) contraddice l'obiettivo di semplificazione delle *fiscal rules* nonché l'approccio «olistico» basato su un indicatore unico; l'insensibilità della spesa primaria netta al ciclo economico è solo parziale (viene sterilizzata solo la componente ciclica connessa ai sussidi di disoccupazione); in ogni caso dietro alla regola della spesa, e dietro ai *minimum benchmark*, tende a riemergere la regola del saldo strutturale e quindi, seppure attenuato, l'obiettivo dell'avanzo di bilancio in rapporto al PIL (quantomeno di quello primario ma, in prospettiva, anche di quello nominale).

In conseguenza di queste ultime notazioni, si può affermare che il rischio di politiche procicliche di *austerity*, in caso di crisi, non è eliminato in radice. Si tenga anche conto che eventuali misure di spesa con finalità anticongiunturali, diverse dagli stabilizzatori automatici contro la disoccupazione, sono necessariamente destinate a incidere sulla crescita della spesa primaria, a meno

⁷ Senza pretesa di completezza, per una rassegna panoramica delle principali criticità si vedano: A. Boitani, R. Tamborini, *Nuove regole fiscali europee: ascensore per il declino?*, in *Menabò Etica Economia*, rivista on-line, 2024, n. 209, 13 febbraio 2024; M. Bordignon, G. Pisauri, *La riforma del governo*, cit., pp. 39 ss.; O. Chessa, *Il nuovo Patto di Stabilità e Crescita*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2024, II, pp. 53 ss.; E. De Simone, A. Palumbo, *Dalla stabilità alla crescita? Una riflessione sulla proposta della Commissione europea di revisione delle regole fiscali*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2023, I, pp. 133 ss.; A. Francescangeli, G. Gioia, *Il nuovo Patto di Stabilità e Crescita. Much ado about (almost) nothing?*, in *Diritti comparati*, rivista on-line, 27 maggio 2024; A. Guazzarotti, *Il nuovo patto di stabilità e(de)crescita: dietro l'austerità programmata il ritorno della finanza privata?*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 2024, pp. 441 ss.; F. Salmoni, *Debito pubblico e Patto di stabilità e crescita. Le nuove regole sulla governance economica europea*, in *Consulta online*, 2024, I, pp. 838 ss.

che non siano configurate come di breve durata e come *one-off and temporary measures*, dunque mai pluriennali né suscettibili di proroga.

Altra criticità riguarda la coerenza dell'obiettivo di sostenere gli investimenti e le riforme: le regole attuali indirizzano gli Stati a potenziare questi compatti di spesa soltanto indirettamente, garantendo un allungamento del periodo di aggiustamento di bilancio e la riduzione del ritmo di correzione del *deficit* strutturale primario. La disciplina del PSC non sostiene direttamente le politiche di investimento, come avrebbe invece potuto fare, ad esempio, prevedendo per le spese in conto capitale un tasso di crescita programmato differenziato, o stabilendo che il maggiore indebitamento contratto per finanziare determinati investimenti – dando priorità a quelli coerenti con le *country specific recommendations* (CSR) e con gli obiettivi dell'agenda politica europea – possa avere tempistiche di rientro diversificate o non vada conteggiato ai fini del rispetto del valore-soglia del debito. Anche il fatto che la DSA della Commissione sia basata su un calcolo del PIL potenziale di lungo periodo che non tiene però conto dei possibili effetti delle riforme che pure lo stato si è impegnato a realizzare⁸, costituisce un aspetto contraddittorio che non agevola gli investimenti. È certamente vero che le spese anche soltanto cofinanziate dall'UE possono essere escluse dal calcolo della spesa primaria netta e quindi potrebbero crescere anche oltre il tasso programmato, ma la mancanza di una progettualità futura europea rivolta sostenere gli investimenti nazionali in *deficit spending*, analoga a quella che ha sostenuto RFF e NGEU, rende attualmente questa previsione scarsamente significativa⁹.

3. *La titolarità politica della decisione di spesa.* – La riserva di titolarità politica degli stati (*ownership*), per quanto riguarda appunto la determinazione del percorso di spesa, è indicata nei «considerando» dei regolamenti come un aspetto caratterizzante il nuovo sistema di *governance* economica¹⁰. Formalmente, infatti, gli stati non sono obbligati ad accettare la traiettoria di spesa inizialmente comunicata dalla Commissione e possono modificarla o articularla diversamente. Possono proporre un percorso più elevato, a condizione di fornire «argomentazioni economiche solide e basate su dati che spieghino la differenza», ed elaborano propri piani di riforme e investimenti, con l'effetto di poter modulare su un orizzonte pluriennale più lungo il periodo di aggiustamento di bilancio. Se il modello di *ownership* a cui, con tutta evidenza, si ispira la programmazione anticipata delle politiche di spesa richiama quello dei piani di ripresa e resilienza¹¹, purtuttavia in questo caso non sono previsti quei dispositivi di controllo sovranazionale e quegli obblighi di rendicontazione analitica che caratterizzano l'attuazione del PNRR. Quindi è vero che i governi assumono, con i propri PSB, un impegno giuridico a realizzare le riforme e gli investimenti preannunciati, ma appaiono comunque meno vincolati e più autonomi rispetto al modello adottato con il PNRR. Ciò, del resto, è coerente con la logica di coordinamento preventivo delle politiche fiscali nazionali, ben diversa dalla logica di controllo sottesa alla gestione e poi alla rendicontazione di un finanziamento proveniente dal bilancio unionale.

Inoltre, per gli stati ad alto debito la traiettoria di riferimento della spesa si limita a individuare dei complessivi tetti massimi, annuali e cumulati, ma nulla può imporre, nello specifico, con riguardo

⁸ M. Bordignon, G. Pisauri, *La riforma del governo*, cit., p. 24.

⁹ L'eccezione è rappresentata dall'incentivazione degli investimenti in tecnologie militari e di sicurezza attuata con il programma *Europe Defence – Readiness 2030*, autorizzato dalla decisione del Consiglio del 6 marzo 2025. I paesi membri sono stati sollecitati a chiedere l'attivazione della clausola di salvaguardia nazionale per incrementare la spesa militare dal 2025 fino al 2028, a certe condizioni e sotto la supervisione dell'UE, e giustificare così un temporaneo scostamento dal percorso di spesa programmato, ogni anno entro massimo l'1,5 per cento del PIL. Con il programma SAFE è stato istituito inoltre uno strumento finanziario, alimentato dall'emissione di *eurobond* fino a centocinquanta miliardi di euro, per erogare prestiti agli stati e sostenerne i piani di investimento nel settore della difesa.

¹⁰ Sul tema A. Francescangeli, *Le problematiche democratiche di un indirizzo politico europeo «condizionato»*, in *Costituzionalismo.it*, 2024, n. 3, pp. 37 ss.

¹¹ C. Fasone, N. Lupo, *Learning from the euro crisis: A new method of government for the European Union's economic policy coordination after the pandemic*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2024, pp. 882 ss.

ai singoli programmi di spesa e alla loro composizione qualitativa. Anche i PSB finora presentati appaiono spesso contenere indicazioni generiche e non troppo dettagliate, per quanto riguarda l'articolazione delle spese e soprattutto le relative coperture finanziarie. Ed è altresì vero che formalmente non viene imposto alcun obbligo di pareggio strutturale, dal momento che «da traiettoria di riferimento assicura il proseguimento dell'aggiustamento di bilancio, ove necessario, finché lo stato membro interessato non raggiunge un livello di *disavanzo* strutturale, rispetto al PIL, che fornisca un sufficiente «margine di resilienza», fissato attualmente, come si è detto, a non oltre l'1,5 per cento. Pertanto, addirittura un limitato *deficit spending* strutturale non sembrerebbe precluso, almeno *prima facie*.

Tuttavia, dalla complessiva disciplina del braccio preventivo del PSC e dalla sua prima applicazione emerge una struttura di *governance* che, attraverso la formulazione di indirizzi, limiti quantitativi e vincoli qualitativi proiettati su un medio/lungo periodo, in materia di spesa non pare in verità lasciare ai decisori nazionali spazi di libertà e autonomia poi così ampi¹².

Dal punto di vista qualitativo, infatti, nei PSB i governi devono attenersi alle CSR, programmare interventi per rimuovere eventuali squilibri macroeconomici individuati ai sensi del reg. (UE) n. 2011/1176, proporre riforme e investimenti che contribuiscano a realizzare le priorità politiche comuni dell'UE (transizione equa, verde e digitale; resilienza sociale ed economica; sicurezza energetica; sviluppo di capacità di difesa). Se per certi aspetti può trattarsi di indirizzi relativamente generici, le CSR possono anche rivelarsi più analitiche e raccomandare agli stati di adottare misure determinate. La programmazione delle spese deve inoltre essere coerente ed eventualmente complementare rispetto ai finanziamenti europei per la politica di coesione e al PNRR. In questo contesto è evidente che il baricentro della decisione sui contenuti sostanziali della politica di spesa nazionale tende, lentamente ma progressivamente, a spostarsi verso le istituzioni dell'UE.

Dal punto di vista quantitativo, il PSC pone una serie di vincoli diretti o indiretti alla libertà degli stati di «innovare» la propria spesa pubblica. La flessibilità basata su eventi eccezionali richiede comunque che, prima, sia formalizzata un'apposita richiesta a Commissione e Consiglio, i quali devono valutarla e autorizzarla. Al di fuori degli scostamenti di bilancio autorizzati, nuove spese sono praticabili soltanto se coperte da nuove entrate discrezionali, escluse le maggiori entrate tributarie tendenziali, cioè derivanti dal gettito superiore alle previsioni a legislazione vigente. Può fornire un margine di manovra, seppure limitato, lo sfruttamento della «contabilità» del conto di controllo del percorso di spesa: se in un dato anno la spesa primaria complessiva cresce in misura inferiore al tasso di crescita programmato, il «credito» contabilizzato può consentire, nell'anno successivo di incrementare la spesa oltre il limite annuale previsto, entro il margine tollerato dello 0,3 per cento del PIL, senza che ciò faccia avviare una procedura di disavanzo eccessivo.

È vero che nella nuova legislazione non è stata riproposta quella disposizione del «vecchio» PSC che obbligava i paesi ad alto debito a mantenere il tasso di crescita della spesa *sempre inferiore* al tasso di crescita potenziale dell'economia nazionale. Tuttavia, la DSA della Commissione fornisce di regola un tasso di crescita della spesa che, al limite, è allineato e mai superiore a quello del PIL potenziale, perché altrimenti la sostenibilità del debito sarebbe a rischio. Se invece la DSA indica come necessaria una correzione del saldo primario, la spesa dovrà crescere a livelli inferiori rispetto al PIL potenziale¹³.

Per uno stato ultra-indebitato, in questo contesto regolativo anche la spesa per interessi esercita indirettamente un forte condizionamento sulla spesa primaria, erodendone i margini di espansione. Si suppone che la traiettoria di riferimento della spesa, elaborata in forza della DSA, debba individuare un tasso massimo di crescita che tenga conto dell'esigenza di realizzare un saldo primario, quantomeno strutturale, tale da poter assorbire quanto più possibile la spesa per interessi.

¹² Sul punto si v. anche F. Medico, *La riforma delle regole fiscali europee: la nuova austerità (selettiva) e il (non) ritorno dello Stato?*, in *Dir. pub.*, 2025, pp. 41 ss.

¹³ M. Bordignon, G. Pisauri, *La riforma del governo*, cit. 5, pp. 22 ss.

Il pareggio di bilancio rimane dunque un obiettivo che, seppure differito nel tempo, continua a condizionare le politiche fiscali in modo significativo. È vero che le regole di salvaguardia operano *ex ante*, nel senso che condizionano la fissazione iniziale del percorso di spesa ma non obbligano a modificarlo, se negli anni successivi il miglioramento del rapporto debito/PIL o del saldo primario strutturale dovesse risultare inferiore ai *minimum benchmark*. Tuttavia, è evidente che, se non si vuole incorrere in una procedura per disavanzo eccessivo qualora il *deficit* nominale non sia prossimo al pareggio e tenda verso il superamento del valore-soglia, quanto più è elevata l'incidenza della spesa per interessi sul saldo netto di bilancio tanto più deve ridursi la spesa primaria, specie quella corrente, indipendentemente dai tetti massimi previsti dal percorso programmato. Oppure devono aumentare le entrate tributarie strutturali. Si tratta di soluzioni che, in presenza di fasi macroeconomiche avverse, potrebbero contribuire a produrre effetti prociclici depressivi dell'economia. Ciò, dipenderà, in ultima analisi, dall'ampiezza con cui sarà intesa e applicata la flessibilità insita nelle clausole di salvaguardia generale e nazionale.

È vero, dunque, che la titolarità della decisione nazionale di spesa è formalmente preservata dal fatto che al c.d. «vincolo esterno» al bilancio sembra sostituirsi un «auto-vincolo» formulato direttamente dallo stato membro, soggetto a condizioni (come nella logica del PNRR)¹⁴. Ma l'esperienza delle prime valutazioni dei PSB da parte di Commissione e Consiglio, tra il 2024 e il 2025, ha messo bene in luce, come era stato preconizzato in dottrina¹⁵, che ogniqualvolta il percorso di spesa proposto da uno stato non si conformi in misura rilevante alla DSA della Commissione e alla sua traiettoria, quest'ultima è tendenzialmente destinata a prevalere.

Infatti, se il PSB dello stato membro non supera il vaglio della Commissione (ad esempio perché stando alla DSA il percorso di spesa non garantisce in modo plausibile che il disavanzo o il debito si riducano o non aumentino entro la fine del periodo di aggiustamento e almeno nei successivi dieci anni), il Consiglio raccomanda di ripresentare entro i termini un PSB riveduto. Ma se lo stato non accetta la richiesta di revisione del piano, o se la revisione non ottiene comunque l'assenso della Commissione, il Consiglio raccomanda allora allo Stato di adottare «di regola» (*as a rule*) l'originaria traiettoria di riferimento della spesa indicata dalla Commissione. È quindi del tutto possibile che i tetti massimi della spesa «suggeriti» dalla Commissione risultino *de facto* «imposti» allo stato che non si allinea alla DSA. Si consideri, poi, che può risultare difficile per un governo nazionale rimettere significativamente in discussione, sulla base di teorie macroeconomiche alternative, il modello previsionale ed econometrico utilizzato dalla Commissione, il quale potrebbe dunque essere accettato tendenzialmente in modo passivo, per evitare di subire in seguito l'apertura di una procedura contro i disavanzi eccessivi¹⁶.

Ciò, in effetti, è quanto si è verificato ad esempio per i Paesi Bassi, quindi uno dei c.d. paesi frugali e fiscalmente virtuosi, nel 2023 con un *deficit* pari allo 0,4 per cento del PIL e un debito pari al quarantacinque per cento circa. Tuttavia, il percorso di spesa indicato nel PSB olandese è stato l'unico ad essere respinto dall'UE nel 2024. Il governo olandese proponeva una politica di *deficit spending*, senza comunque mai giungere a superare, nei quattro anni coperti dal PSB, i limiti del tre per cento del PIL per il disavanzo e del sessanta per cento per il debito. Secondo le proiezioni della DSA della Commissione, tuttavia, il percorso di spesa proposto, a legislazione vigente e a politiche invariate, avrebbe portato il debito a superare il settanta per cento del PIL nel medio/lungo termine, entro dieci anni dalla fine del periodo di aggiustamento fiscale (nel 2038). Ciò ha determinato il parere negativo della Commissione, a cui il Consiglio si è prontamente adeguato (in forza del principio *comply or explain*). Alla fine il governo olandese, pur riaffermando che la Commissione non

¹⁴ Sull'idea di auto-vincolo si v. diffusamente L. Bartolucci, *Una nuova forma di «auto-vincolo» all'esame del parlamento: il «Piano strutturale di bilancio di medio termine»*, in *Quad. cost.*, 2025, pp. 97 ss.

¹⁵ A. Sciortino, *La sostenibilità del debito pubblico tra vincoli europei e scelte nazionali*, in *federalismi.it*, editoriale del 24 gennaio 2024.

¹⁶ O. Chessa, *Il nuovo Patto*, cit., 60; A. Guazzarotti, *Il nuovo patto*, cit., 447 ss.

deteneva poteri coercitivi nei suoi confronti, ha rinunciato alla possibilità di rivedere il PSB e ha scelto di allinearsi alla traiettoria della spesa basata sulla DSA.

Tutto ciò dimostra che, per effetto dei nuovi dispositivi di *governance*, programmare politiche in *deficit spending* può essere precluso persino a quei paesi che già rispettano i criteri di Maastricht. Per questo motivo, potrebbero non essere né infondati né eccessivi i dubbi dottrinali in merito alla forzatura, se non addirittura alla violazione, del riparto di competenze delineato negli artt. 121 e 126 del TFUE¹⁷.

4. *La spending review come attività di rilevanza euro-unitaria.* – Ci si domanda, a questo punto, se l'articolato processo di programmazione della spesa, caratterizzato dalla predisposizione del PSB e dal suo monitoraggio pluriennale nell'ambito del nuovo semestre europeo, possa essere interpretato come la parte apicale di un più ampio e complesso processo generale di *spending review* che ogni stato sarebbe chiamato a svolgere nell'ambito del coordinamento delle politiche economiche.

La credibilità e la plausibilità di una programmazione anticipata della spesa primaria, capace al contempo di condurre a invertire effettivamente la dinamica del debito e a sostenere la crescita economica attraverso gli investimenti, non può non essere legata a doppio filo a un'attenta e puntuale attività di analisi, valutazione e revisione della spesa stessa. Individuare preventivamente le inefficienze sia allocative sia tecniche dei programmi di spesa a legislazione vigente e dei loro processi di gestione, nonché adottare idonee iniziative per rimuoverle, dovrebbero costituire passaggi necessari e nient'affatto secondari della programmazione richiesta dal PSC. Nel momento in cui il governo, pur mantenendo la propria *ownership* sulla spesa, deve negoziare con la Commissione il volume massimo proprio della spesa tendenziale, non può trascurare l'esigenza di razionalizzarla e di farlo all'interno del ciclo politico di programmazione del bilancio.

In altre parole, se «l'auto-vincolo» a limitare la crescita della spesa, per favorire la sostenibilità del debito, non servisse a promuovere un processo permanente di *spending review*, che possa funzionare anche da «cinghia di trasmissione» della programmazione europea per i vari livelli di governo, esso rischierebbe di tradursi semplicemente in una riduzione generalizzata e trasversale degli stanziamenti di spesa a bilancio. Ne uscirebbe una decisione sulla spesa tutta «in negativo», che comprime indiscriminatamente tutte le politiche pubbliche o, al limite, è proiettata solo a individuare le priorità di spesa da sacrificare e non quelle da supportare e finanziare (al netto di quelle di investimento).

A nostro avviso, la proposizione della traiettoria della spesa da parte della Commissione può assumere le caratteristiche di quella fase di indirizzo *top-down* che, nelle esperienze di molti Paesi OCSE, avvia e indirizza normalmente il processo di *spending review*¹⁸. Al tempo stesso, in questa fase potrebbe già emergere ed essere valorizzato, attraverso il ruolo del governo, l'apporto *bottom-up* che proviene dalle amministrazioni pubbliche, in termini di *know-how* relativo a criticità, esigenze e potenzialità di efficientamento della spesa. L'impegno di limitazione della crescita che lo Stato si assume con il PSB e con la sua attuazione pluriennale è tanto più sostenibile quanto più la pratica e la cultura della revisione della spesa sono diffuse e strutturate nelle amministrazioni nazionali e il processo di revisione funziona a regime in modo permanente e continuativo coinvolgendo il decisore politico (parlamento compreso).

4.1. *Il modello italiano.* – In questa prospettiva il modello italiano di *spending review*, a nostro parere, è andato finora in una direzione sostanzialmente giusta, per quanto ancora insufficiente, tenendo anche conto che negli anni più recenti, almeno prima della riforma del PSC, la sua concreta

¹⁷ A. Sciortino, *La sostenibilità*, cit., *passim*; M. Bordignon, G. Pisauro, *La riforma del governo*, cit., 21.

¹⁸ Cfr. OECD, *Country fact sheets 2023. Spending reviews*, in www.oecd.org.

attuazione è stata di fatto parziale e limitata.

Da circa dieci anni il modello normativo italiano di *spending review* non risponde più a logiche né di occasionalità (analisi della spesa parcellizzata e svolta su iniziativa interna di singole amministrazioni) né di straordinarietà (analisi ampia ma affidata ad appositi commissari tecnici *ad acta* di nomina politica)¹⁹. Dal 2016, la *spending review* è diventata un momento qualificante interno allo stesso processo «politico-amministrativo» di adozione della decisione di bilancio ed è stata infatti integrata nella procedura periodica di formazione del bilancio previsionale, con l'art. 22 bis della legge generale di contabilità e finanza pubblica, l. 31 dicembre 2009, n. 196.

Ogni anno, ma con un orizzonte di programmazione triennale, sulla base dei complessivi risparmi di spesa indicati negli atti di indirizzo politico condivisi con le camere (fino al 2023 si trattava del Documento di economia e finanza, DEF, e della relativa Nota di aggiornamento, NADEF), un apposito d.p.c.m. entro il 31 maggio ripartisce tra i singoli ministeri gli obiettivi di spesa a legislazione vigente, nella forma di riduzioni di autorizzazioni di spesa (al netto comunque di eventuali rifinanziamenti e incrementi collegati a nuove iniziative legislative in coerenza con le priorità politiche del governo) e di obiettivi di risparmio da conseguire, espressi in termini di minore indebitamento netto. Vanno ovviamente privilegiate le riduzioni di spese correnti e di quelle in conto capitale che hanno un minor impatto sulla crescita economica (comunque nei limiti del trenta per cento dell'obiettivo di risparmio di spesa). Dalla riduzione sono di regola escluse le spese relative ai progetti PNRR, ai piani di sostegno agli investimenti delle imprese per la «transizione» (digitale, energetica e industriale, ecc.) e alla ricostruzione a seguito di calamità naturali. Al termine del ciclo di programmazione, alla fine dell'anno, la legge di bilancio attua le riduzioni, indicando analiticamente per ogni ministero missioni e programmi definanziati, e quantifica e impone in via definitiva gli obiettivi di risparmio da conseguire. Il sistema di successivo monitoraggio annuale, in merito all'effettività e all'efficacia del contenimento della spesa, si basa su accordi interministeriali tra i singoli ministri e il MEF.

La procedura dell'art. 22 bis è stata applicata, la prima volta, per il triennio 2018-2020. Poi dal 2019 fino al 2022 non è stata più implementata, complice anche l'emergenza pandemica, ed è ripresa con la legge di bilancio per il triennio 2023-2025. Dal 2018 al 2025 sono stati complessivamente programmati importanti risparmi di spesa, pari a oltre sette miliardi di euro. Si stima però che i risultati a consuntivo siano stati inferiori, perché le prime esperienze applicative della procedura non sono state pienamente efficienti, stando alle analisi compiute da diversi valutatori istituzionali, con particolare riguardo alle esperienze «pilota» di alcuni ministeri (giustizia e salute)²⁰.

Nella prima realizzazione di questa *spending review* «politica» sembra avere prevalso, nella fase *top-down*, l'imposizione di riduzioni di spesa non sufficientemente ponderate e consistenti in meri tagli lineari e indiscriminati a tutti gli stanziamenti. Inoltre, si è tendenzialmente affermata una concezione «riduttiva» della revisione della spesa, limitata al contenimento delle dinamiche inerziali di crescita interne alle burocrazie e preoccupata soprattutto di frenare la mai sopita tendenza delle amministrazioni ad applicare il criterio della spesa storica incrementale nel momento in cui sono chiamate a elaborare le previsioni di spesa e a chiedere le relative autorizzazioni. Le amministrazioni, d'altro canto, hanno inizialmente fornito uno scarso contributo nella fase di *bottom-up* della revisione. Le proposte di razionalizzazione della spesa avanzate dalle dirigenze hanno riguardato per lo più la rimodulazione o il definanziamento di fattori legislativi o sono state incentrate sulla «dimatura» della spesa per capitoli a legislazione vigente, seguendo una logica puramente contabilistica. Scarse sono state le proposte di innovazione dei programmi di spesa, in coerenza con nuove priorità politiche,

¹⁹ F. Mostacci, M. Montella, *Nuovo approccio per una spending review efficace*, in *lavocainfo*, 26 ottobre 2023.

²⁰ In particolare dalle esperienze degli anni più recenti sono emerse diverse criticità, secondo quanto riportato in un'audizione informale dell'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) presso la Commissione bilancio della Camera dei deputati il 13 marzo 2019 (consultabile su www.upbilancio.it) e secondo quanto illustrato dalla Ragioneria generale dello Stato (RGS) in un *report* di valutazione del 15 marzo 2023, «La revisione della spesa del bilancio dello Stato: valutazione dell'efficacia delle prassi del Ministero della salute e del Ministero della giustizia» (consultabile su www.rgs.mef.gov.it).

e sembrano mancate tanto un'analisi dei bisogni quanto una valutazione di impatto delle misure proposte, in termini di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei processi di allocazione delle risorse. Più in generale, il livello informativo dei dati trasmessi dalle singole amministrazioni al MEF è risultato nel complesso di scarsa qualità. Criticità e mancanze sono state individuate anche in relazione all'allineamento tra la revisione della spesa e le responsabilità dirigenziali, alle tempistiche – inadeguate rispetto alla complessità del processo – e infine al coordinamento con la procedura di costruzione del nuovo bilancio di previsione annuale, pressoché assente.

Va aggiunto, però, che dal 2023 in avanti ha iniziato a essere implementato un approccio diverso, nella consapevolezza che le amministrazioni devono diventare più «protagoniste» del processo di *spending review*. La revisione della spesa è oggetto di un obiettivo nell'ambito del PNRR, per cui sono state assunte ulteriori iniziative per rafforzare il processo²¹. Innanzitutto, la RGS ha pubblicato per la prima volta apposite «linee guida» per supportare le amministrazioni nel formulare e attuare gli interventi adeguati agli obiettivi. È stato inoltre costituito presso il MEF un *Comitato scientifico per le attività inerenti alla revisione della spesa*, al quale partecipano RGS, ISTAT, Banca d'Italia, Corte dei conti ed esperti accademici. Il Comitato ha funzioni di indirizzo e programmazione delle attività di *spending review* e supporta la definizione della proposta annuale del MEF sugli obiettivi di spesa. Ogni ministero è chiamato a elaborare annualmente un *piano triennale di analisi e valutazione della spesa*, il quale deve prevedere degli specifici «progetti di valutazione», che devono consentire di individuare i programmi o i «contesti di spesa» da sottoporre a verifica analitica (affidandosi a valutatori reclutati *ad hoc*), le criticità da affrontare e le azioni da intraprendere per migliorare l'allocazione delle risorse, al fine di rendere le politiche adottate sempre più efficaci e i servizi più efficienti e favorire gli stessi processi di revisione e di allocazione della spesa. Il Comitato, alla fine del 2023, ha fornito i criteri e le metodologie per la definizione dei processi e delle attività di analisi e valutazione a cui deve attenersi ogni ministero. Dopo un anno di sperimentazione i ministeri hanno presentato i piani triennali 2025-2027.

Almeno in linea di principio, dunque, sono state gettate le basi affinché le amministrazioni centrali siano meglio guidate e «inistrate» in un percorso di auto-organizzazione, attraverso il quale sono chiamate a costruire un processo interno di auto-analisi e auto-valutazione della spesa, ritmato da scadenze interne ben precise di monitoraggio e di coordinamento con il MEF e la RGS. In questo modo dovrebbero essere incentivate a meglio contribuire alla revisione nella fase *bottom-up*, senza la quale la fase *top-down* rischia di ridursi semplicemente alla proverbiale «mannaia» sui conti pubblici, senza un'efficace responsabilizzazione dei centri di spesa. Nonostante siano state stanziate risorse per reclutare *team* di revisori e valutatori anche tra il personale già in servizio, la sfida «sociologica» è che questo processo non finisce per essere percepito, all'interno delle amministrazioni, come un mero aggravamento di formalità e di oneri procedurali, con l'effetto perverso di ostacolare anziché promuovere l'evoluzione di differenti mentalità e cultura amministrativa dei centri di spesa.

4.2. Le prospettive di riforma. – La fase di transizione legislativa, in attesa della riforma della l. n. 196/2009, rende però il quadro futuro ancora incerto. La prima bozza del testo normativo circolata a metà del 2025 contiene una riformulazione della disciplina che, per quanto costituisca uno schema ancora provvisorio, appare molto generica se paragonata al vigente art. 22 bis. La bozza (art. 36 e art. 5) prevede che «al fine di migliorare la capacità di programmazione finanziaria e l'efficace gestione delle risorse pubbliche», ogni anno entro il 15 marzo il MEF, attenendosi agli indirizzi della Presidenza del Consiglio e (solo) sentiti i ministri interessati, dovrà adottare un complessivo e unitario *Piano triennale di analisi e valutazione della spesa* per tutte le amministrazioni centrali, che verrà poi trasmesso alle camere. Queste dovranno sviluppare, anche in forma congiunta e attraverso le proprie commissioni finanze e bilancio, «analisi delle misure finalizzate al miglioramento della

²¹ Riforma R1.13, Milestone M1C1-102, ex art. 9, comma 8, d.l. 6 novembre 2021, n. 152.

valutazione della spesa e della definizione dei parametri di valutazione dei risultati», nell'ambito dell'attività e dei poteri di controllo parlamentari sulla finanza pubblica.

Il piano indicherà le aree di spesa oggetto di analisi e valutazione, i soggetti responsabili e le strutture delle singole amministrazioni incaricate delle relative attività, nonché i tempi previsti per il loro completamento. Sarà la RGS a fornire le indicazioni metodologiche e assicurare il necessario supporto tecnico. Per ciascuna area di spesa oggetto di analisi sarà sempre il MEF, sulla base delle evidenze prodotte dalle attività di valutazione e delle informazioni fornite dai ministri competenti, a informare poi il Consiglio dei ministri, al fine di determinare gli interventi specifici da inserire nel d.d.l. di bilancio. Entro il 30 giugno successivo a ciascuna annualità del triennio coperto dalla programmazione, il MEF dovrà predisporre una relazione sullo stato di attuazione del piano e sull'adozione delle azioni di riforma attuate dai ministeri e allegarla, a fini conoscitivi, al rendiconto generale dello stato.

In questa riformulazione del modello di *spending review*, con tutta evidenza ancora incompleto, colpiscono alcuni elementi. Appare innanzi tutto chiaro l'intento di potenziare ulteriormente in capo al MEF il ruolo di «censore» o di facilitatore della spesa di competenza degli altri ministeri, agendo come *longa manus* della Presidenza del Consiglio. Il MEF consoliderebbe la funzione di struttura primaria di organizzazione/impulso/coordinamento in materia, mediante la RGS, con la predisposizione di un piano triennale accentratore e globale per tutte le amministrazioni statali. Viene meno il riferimento alla metodica di monitoraggio attraverso accordi interministeriali «tra pari», mentre il MEF acquisirebbe e razionalizzerebbe a livello centrale le proposte di revisione formulate dai singoli ministeri, al fine poi di introdurre nel d.d.l. di bilancio interventi per riduzioni e risparmi di spesa.

In secondo luogo, appare innovativo e del tutto opportuno il coinvolgimento del parlamento, anche se ancora in una veste meramente informativa e con poteri di controllo sul processo di revisione della spesa vaghi e non incisivi. Va considerato che uno degli elementi che può inficiare la *spending review* è, da sempre, la difficoltà di razionalizzare la spesa a fronte alle istanze delle forze politiche presenti nell'assemblea elettiva. Quest'ultima infatti ben può, durante la sessione di bilancio, contribuire a sovvertire l'impostazione dell'allocazione della spesa che emerge dal d.d.l. governativo. Le camere in passato non sono mai state vincolate in modo puntuale dall'approvazione del DEF o della NADEF, atti di indirizzo politico a cui non è mai stato attribuito alcun carattere giuridicamente vincolante per l'organo detentore della sovranità popolare, neppure alla luce della parte «europea» del loro contenuto (programma di stabilità). Dopo la riforma del PSC, l'anticipazione di una programmazione dei tetti di spesa annuali e delle riforme puntuale e *vincolante* per lo stato, in occasione dell'approvazione del PSB, può contribuire a responsabilizzare maggiormente anche il parlamento sul versante *quantitativo* della spesa. Ma per evitare che il potere di emendamento parlamentare al d.d.l. di bilancio possa essere esercitato in modo incoerente rispetto agli obiettivi della *spending review*, vanificando gli sforzi sul versante *qualitativo* della spesa, è assolutamente necessario che la disciplina di tale processo sia costruita in modo da coinvolgere e responsabilizzare anche le camere nel perseguitamento di questi obiettivi. Il rischio, altrimenti, è che la legge di bilancio annuale, che «esce» dalla negoziazione tra governo e parlamento e tra le differenti forze politiche, affianchi alla ponderata riduzione di certi comparti di spesa, funzionale a incrementare l'efficienza dell'intero processo di spesa, nuovi interventi unicamente finalizzati al consenso elettorale e produttivi di ulteriori inefficienze (le ricorrenti, ancorché in linea di principio vietate, misure micro-settoriali, spesso veicolate attraverso il maxiemendamento governativo come concessione a talune istanze politiche).

Anche anticipare a marzo l'avvio del processo di *spending review* appare opportuno per realizzare un migliore coordinamento con le scadenze del semestre europeo. Dal punto di vista temporale, invece, è più dubbia l'utilità di posticipare la verifica dello stato di attuazione del piano triennale al

momento di presentazione del rendiconto, nel mese di giugno, dopo il semestre europeo²². Senza poter approfondire in questa sede la questione, anche questo *timing* sembra però indicare l'intenzione di posticipare in via definitiva dalla primavera all'autunno la fase in cui il governo formula concretamente l'indirizzo politico programmatico *annuale* del bilancio e delinea la manovra per l'anno successivo, anche per ciò che concerne gli interventi di spesa, sia quelli da attuare per far fronte alla congiuntura economica sia quelli che, proprio per dar corso al processo di revisione, appaiono necessari per ridurre sprechi e ottimizzare le risorse.

Infatti, tralasciando il PSB nell'anno della sua adozione o della sua revisione, sarà il nuovo *Documento programmatico di finanza pubblica* (DPFP), sostitutivo della NADEF, da presentarsi di regola all'inizio di ottobre, il primo atto in cui il governo indicherà gli obiettivi di politica economica e il quadro programmatico macroeconomico e di finanza pubblica per gli anni successivi, articolerà le misure da adottare nell'ambito della manovra annuale e quantificherà i relativi effetti finanziari. Poco tempo prima della presentazione del Documento programmatico di bilancio (DPB) e del d.d.l. di bilancio, il DPFP renderà il parlamento informato e partecipe circa gli interventi di spesa del governo nell'ambito dell'attuazione annuale del PSB. Il nuovo Documento di finanza pubblica (DFP), che va a sostituire il precedente DEF nel mese di aprile, avrà ad oggetto essenzialmente la relazione sull'attuazione del PSB e illustrerà il quadro macroeconomico e finanziario esclusivamente *tendenziale*.

In conclusione, a nostro avviso, sarebbe importante «saldare» adeguatamente i processi interni di *spending review* con le procedure di programmazione anticipata della spesa e di monitoraggio successivo richieste dal nuovo PSC, dal punto vista sia quantitativo sia qualitativo – senza nascondersi che potrà risultare assai difficile allinearli e coordinarli efficacemente, anche nelle tempistiche di svolgimento, in assenza di una disciplina europea esplicita sul punto²³. Per questo appare ancora troppo scarsa la rilevanza attribuita alla revisione della spesa nell'attuale schema di riforma della legge generale di contabilità e finanza pubblica, perché la *spending review* interna non viene configurata in modo tale da acquisire una valenza euro-unitaria e da essere esplicitamente funzionalizzata a supportare e integrare il nuovo modello di *governance* europea della spesa e del debito.

5. Governance *della spesa e tax expenditures*. – Infine, ci si può domandare se l'introduzione di limiti pluriennali vincolanti alla crescita della spesa primaria, con le nuove *fiscal rules*, possa avere l'effetto di indurre i governi ad incrementare le forme di spesa indiretta, mediante le *tax expenditures*.

Le spese fiscali sono, com'è noto, minori entrate tributarie a bilancio, non accidentali ma «programmate» dalla legge, come effetto di eterogenee tecniche riduttive o compensative dei debiti d'imposta. Non sono però configurabili, dal punto di vista del diritto tributario, come un insieme sistematico ed omogeneo di istituti giuridici²⁴. Nell'esperienza italiana, in base all'impostazione seguita dalla Commissione per le spese fiscali istituita presso il MEF, di cui all'art. 1, co. 4, d.lg. 24 settembre 2015, n. 160, esse vengono tendenzialmente identificate con quelle agevolazioni tributarie

²² Nell'attuale modello dell'art. 22 bis, invece, ogni ministero deve inviare al Presidente del Consiglio e al MEF la relazione che illustra e motiva il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati negli accordi di monitoraggio entro il primo marzo, affinché le relazioni possano essere allegate al DEF.

²³ La dir. (UE) n. 2011/85 è volta ad armonizzare le disposizioni, procedure, norme e istituzioni inerenti alla conduzione delle politiche di bilancio dell'amministrazione pubblica. Sebbene alcune sue disposizioni possano essere riferite, in via generica, anche alla *spending review* (rientrante astrattamente, ad esempio, nei «dispositivi di monitoraggio e analisi indipendenti intesi a rafforzare la trasparenza degli elementi del processo di bilancio»), essa tuttavia non pone uno specifico obbligo, in capo ai paesi membri, di introdurre procedure di analisi e revisione per efficientare programmazione e gestione della spesa e di integrarle in modo permanente e continuativo all'interno dello stesso processo di bilancio nazionale.

²⁴ L. Del Federico, *Profili attuali in tema di crediti d'imposta: poliformismo, funzione sorveglianza, tutele e finanziarizzazione*, in *Riv. dir. trib.*, 2022, I, pp. 201 ss.; A. Uricchio, T. Calcutti, *Le spese fiscali: tra prospettive di codificazione e controllo sulla spesa pubblica*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2024, I, pp. 3 ss.

che esprimono una natura derogatoria e non sistemica rispetto alla disciplina base del tributo, assunta come *benchmark*. Non si tratta sempre e necessariamente di forme di spesa indiretta, cioè di de-tassazioni sostituibili con l'erogazione di sovvenzioni. L'art. 11 bis della l. 31 dicembre 2009, n. 196 contempla fatti-specie come l'applicazione di aliquote ridotte, imposte sostitutive, esenzioni, esclusioni, detrazioni d'imposta o deduzioni dall'imponibile, oltre ai veri e propri crediti d'imposta di carattere sovvenzionale, che non alterano la determinazione del tributo ma agiscono unicamente sul suo adempimento, mediante l'istituto della compensazione fiscale ex art. 17 d.lg. 9 luglio 1997, n. 241.

Nell'ottica ampia che riteniamo vada adottata trattando in generale della *governance* europea della spesa, ci atteniamo tuttavia a una nozione molto più estesa di spesa fiscale, comprensiva tanto dei crediti di imposta e delle agevolazioni derogatorie quanto di quelle detrazioni dall'I.R.P.E.F. (ad esempio per i carichi familiari o per il lavoro dipendente) le quali, pur essendo tradizionalmente escluse dalle *tax expenditures* – perché considerate «strutturali», in quanto tecniche di determinazione della capacità contributiva ed espressione del principio di personalità dell'imposta, applicabili a numero molto elevato di contribuenti – possono però essere facilmente sostituite con erogazioni dirette, com'è avvenuto, ad esempio, con l'assegno unico universale che dal 2022 ha sostituito le detrazioni per i figli minori fiscalmente a carico.

È noto che le spese fiscali sono fortemente avversate dalla letteratura giuridica ed economica²⁵, perché sollevano problemi di opacità e di controllabilità, tendono a essere distorsive della scala di progressività dell'imposta, inficiano l'equità orizzontale, hanno effetti discriminatori e, per talune categorie di spese, anche regressivi. Inoltre, la possibilità per il contribuente di auto-applicarsi direttamente e senza un controllo preventivo numerose agevolazioni, in sede di dichiarazione tributaria o di riscossione spontanea, amplifica i fenomeni di evasione fiscale. La loro eliminazione è quindi tendenzialmente auspicata dalla dottrina e pure dalla stessa Commissione ministeriale incaricata di censirle, al fine di «ripulire» il sistema positivo dei tributi soprattutto di «incrostazioni» connesse all'assolvimento di funzioni totalmente extrafiscali, che non si giustificano affatto nell'ottica di una migliore determinazione della capacità contributiva personale e del funzionamento ottimale della tassazione.

In quest'ottica, dunque, un'ulteriore indiscriminata proliferazione di spese fiscali, al fine di «aggirare» i limiti alla crescita della spesa primaria, appare difficilmente praticabile sotto il profilo politico, anche perché sono le stesse CSR a indicare la necessità di una revisione e riduzione delle *tax expenditures* in quei sistemi tributari, come quello italiano, in cui risultano in numero molto elevato. Al tempo stesso, tuttavia, sempre sotto il profilo politico appare chimerica anche la possibilità di eliminarle radicalmente. Infatti, le *tax expenditures* appaiono al legislatore tributario irrinunciabili per opportunità, flessibilità e *appeal* elettorale.

Dal punto di vista invece tecnico, si dovrebbe ritenere che i limiti alla crescita della spesa primaria valgano anche per i crediti d'imposta sovvenzionali, benché si tratti delle forme di *tax expenditures* preferibili perché meno distorsive del funzionamento razionale del tributo. La limitazione di spesa opera certamente quando i crediti si configurano come *payable* e pertanto, in base ai criteri di contabilizzazione del SEC2010, devono essere classificati come misure di spesa diretta ai fini della determinazione del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni²⁶.

²⁵ L. Carpentieri, *Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario*, in *Giur. imp.*, 2021, n. 1, p. 1 ss.; P. Liberati, *Elementi per una revisione del sistema tributario: Irpef, Iva e tributi locali*, in *Argomenti*, 2020, n. 17, p. 13 ss.; F. Neri, G. Turati, *Le spese fiscali in ambito Irpef: si possono modificare?*, in *Osservatorio dei conti pubblici italiani*, on-line, 14 aprile 2023; G. Melis, *Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario*, in *Inn. e dir.*, 2021, n. 1, pp. 1 ss.; F. Osculati, *Tax expenditure. Una giungla da riesplorare*, in *Quotidiano IPSOA*, rivista on-line, 10 maggio 2024.

²⁶ G. Savio - ISTAT, *Indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia*, audizione presso V Commissione Bilancio della Camera dei deputati, 24 maggio 2023, p. 6 ss., consultabile in www.istat.it.

Possono infatti essere monetizzati mediante diverse tecniche di «finanziarizzazione», come lo sconto in fattura e la cessione del credito. Oppure la loro disciplina ne consente un utilizzo molto ampio, mediante compensazione in sede di riscossione spontanea, ad esempio conferendo al contribuente la possibilità di assolvere, nei confronti delle PA, a molteplici debiti, di diversa natura (tributi, contributi previdenziali, sanzioni, ecc.), per più annualità, nonché di riportare ad anni successivi l'eventuale eccedenza inutilizzata, o di cederla ad altri contribuenti o anche di ottenerne il rimborso dall'amministrazione.

D'altra parte, è evidente che i vincoli sul saldo nominale e il saldo strutturale di bilancio limitano la possibilità di ridurre eccessivamente e in via permanente le entrate tributarie attraverso dispositivi di agevolazione e spesa fiscale, se non compensando le riduzioni con l'introduzione di nuove entrate, discrezionali o strutturali. In ogni caso dovrebbero considerarsi preferenzialmente sostenibili solo le agevolazioni o i crediti d'imposta speciali connessi a finalità di sviluppo, investimento e innovazione, correlati quindi a obiettivi di crescita economica. Le spese fiscali classificabili come misure equivalenti alla spesa diretta, come i crediti d'imposta *payable*, potrebbero essere incrementate quando, in un dato anno, la crescita reale della spesa primaria si sia rivelata inferiore a quella programmata e si possa sfruttare anche la flessibilità, seppur limitata, del conto di controllo della spesa. Per le agevolazioni tributarie o altre misure di de-tassazione (comprese quelle con finalità anticycliche, al netto di eventuali scostamenti di bilancio autorizzati), è possibile anche fare leva sulle maggiori entrate tendenziali rispetto alle previsioni (che invece non possono essere impiegate a copertura di nuove spese primarie).

Ciò che sembra però mancare, tanto nella disciplina europea, quanto in quella italiana, è un sistema efficiente e strutturato di *spending review* anche per le spese fiscali. L'art. 14 della dir. UE n. 85/2011 si limita a prescrivere che «gli stati membri pubblicano informazioni dettagliate circa l'impatto sulle entrate del minor gettito dovuto alle spese fiscali». Il processo nazionale di analisi e revisione delle spese fiscali ha il proprio fulcro nell'attività della commissione ministeriale. Questa opera come organo tecnico e di supporto del decisore politico. Ha infatti il compito di individuare e censire le *tax expenditures* vigenti, stimarne l'impatto finanziario, valutare se integrano o duplicano eventualmente programmi diretti di spesa, se sono ancora giustificabili alla luce dell'evoluzione dell'ordinamento.

Almeno fino ad oggi, la commissione è stata chiamata a fornire al governo una relazione tecnico-scientifica che dovrebbe costituire, idealmente, la base per la revisione politica delle spese fiscali. Con la NADEF il governo era tenuto a indicare gli interventi di eventuale conferma o soppressione delle agevolazioni, soprattutto per quelle introdotte da più di cinque anni. Dal momento però che la commissione presenta il suo rapporto annuale in un momento successivo, contemporaneamente alla presentazione del disegno di legge di bilancio, al quale viene allegato, il modello di revisione delle *tax expenditures* appare concegnato in modo che il governo non debba avvalersi necessariamente del rapporto nel predisporre il d.d.l. di bilancio. In questo senso si può affermare che in materia di spese fiscali l'istanza politica ha prevalso finora nettamente su quella tecnico-scientifica. La bozza di riforma della l. n. 196/2009 pare confermare questa impostazione, dal momento che la commissione ministeriale, in futuro, verrebbe chiamata a presentare la propria relazione sulle spese fiscali direttamente alle camere entro il 20 ottobre, lo stesso termine (ordinatorio) fissato per la presentazione del bilancio di previsione da parte del governo.

Considerate le interrelazioni e i condizionamenti, diretti e indiretti, che la nuova *governance* economica europea comporta anche per le spese fiscali, appare necessario implementare per queste ultime un processo efficace e trasparente di *spending review*, che dovrebbe essere integrato e coordinato nel ciclo di programmazione del bilancio e che, con tutta evidenza, non dovrebbe essere confinato e ridotto a una mera informativa all'organo parlamentare, peraltro posticipata al momento di inizio del caotico «agone» per l'approvazione della manovra.