

Il piano strutturale di bilancio di medio termine: l'avvio di nuova stagione per la programmazione economico-finanziaria?

Martina Di Giovanni

Abstract: Il nuovo quadro normativo del Patto di stabilità e crescita ha segnato un avanzamento di rilievo nella *governance* economica dell'Unione europea, sebbene, nello specifico, non si sia ritenuto necessario sostituire integralmente il regolamento (CE) n. 1466/1997, ma si è preferito modificarne alcuni aspetti sostanziali e procedurali. Il fulcro del sistema risiede nel potenziamento delle valutazioni pubbliche relative al rispetto delle regole di bilancio nazionali: la linea seguita è stata, da un lato, quella di far corrispondere ad una maggiore discrezionalità degli Stati membri nella predisposizione del proprio Piano strutturale un maggior rigore nel far rispettare le regole; dall'altro, quella di ancorare il risanamento dei conti pubblici a nuove riforme strutturali e a nuovi investimenti.

Parole chiave: pianificazione economico-finanziaria; piano strutturale di bilancio; Patto di stabilità e crescita.

La *governance* economica dell'Unione europea e il Patto di stabilità e crescita. Il Trattato di Maastricht ha dato avvio ad una fase importante del processo di integrazione europea: sono stati introdotti, infatti, numerosi vincoli a tutela del sistema monetario che hanno riguardato in particolare il disavanzo e il debito pubblico rispetto al prodotto interno lordo. Al contempo, veniva introdotta una particolare procedura per i disavanzi eccessivi.

Tuttavia, secondo i trattati istitutivi, a differenza di altri settori di intervento dell'Unione, la politica economica resta di competenza degli Stati membri con coordinamento rimesso in capo all'Unione: in tal senso, infatti, il paragrafo 11 dell'art. 126 TFUE attribuisce al Consiglio la facoltà di infliggere sanzioni agli Stati membri che non abbiano osservato le raccomandazioni in merito alla riduzione dei disavanzi ritenuti eccessivi. Vale la pena di ricordare come inizialmente non fosse precisata dai trattati l'entità di tale sanzione e si è dovuta così attendere l'approvazione del c.d. Patto di stabilità e crescita per individuarla¹.

¹ Le disposizioni del Patto sono confluite ufficialmente in due Regolamenti adottati in data 7 luglio 1997: si tratta del Regolamento per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza del coordinamento delle politiche economiche (reg. CE n. 1466/97) e del Regolamento per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura dei disavanzi eccessivi (reg. CE n. 1467/97), modificati nel 2011, rispettivamente dai regolamenti (UE) n. 1175/2011 e 1177/2011.

Dal vecchio al nuovo Patto di stabilità e crescita. Tra la fine del 2023 e i primi mesi del 2024, è stata introdotta una nuova normativa europea che ha modificato i contenuti del Patto di stabilità e crescita (PSC)².

Tale riforma è stata adottata nell'ottica di garantire una maggiore flessibilità nella valutazione delle posizioni di bilancio statali, con riferimento in particolare alla considerazione della spesa in investimenti pubblici, nella valutazione del rispetto del deficit.

Al momento della crisi finanziaria generata dalla pandemia di Covid-19, tuttavia, il controllo europeo sulla politica economica, fiscale e monetaria degli Stati membri ha subito una ulteriore trasformazione. Per affrontare tale crisi, infatti, l'Unione europea ha dovuto adottare misure senza precedenti volte a garantire maggiori margini di flessibilità onde evitare che il risanamento dei conti pubblici nazionale si potesse trasformare in una stringente austerità con conseguente blocco degli investimenti statali e contrazione della crescita economica a livello europeo.

Ad oggi, il Patto di stabilità e crescita può dirsi formato da due componenti: il cd. “braccio preventivo”, che prevede una funzione di vigilanza a livello europeo volta ad evitare che i Paesi membri violino i limiti sanciti, e quello cd. “correttivo” che, in attuazione dell'art. 126 TFUE, stabilisce disposizioni concernenti la procedura per disavanzi eccessivi (PDE), la cui finalità è prevenire l'emergere di disavanzi pubblici eccessivi e correggerli una volta che essi si sono verificati.

Quanto al braccio preventivo, si devono segnalare due principali novità introdotte dal Regolamento (UE) 2024/1263. La prima è rappresentata da un meccanismo di controllo della spesa primaria netta attraverso l'individuazione di una traiettoria di riferimento; la seconda è costituita dall'obbligo, per ciascuno Stato membro, di presentare al Consiglio e

² Nel corso degli anni il PSC ha subito diverse modifiche. Nella riunione di primavera (22-23 marzo 2005), il Consiglio europeo ha approvato il documento predisposto dal Consiglio ECOFIN *“Improving the implementation of the Stability and Growth Pact”* introducendo delle modifiche significative riguardanti *“l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione e della procedura per i disavanzi eccessivi”* (Regolamento CE N. 1056/2005 del Consiglio del 27 giugno 2005) e *“il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche”* (Regolamento CE C. 1055/2005 del Consiglio del 27 giugno 2005).

Dopo la crisi dell'euro (2007), la normativa introduttiva del Patto era stata integrata con il cd. *Six Pack* (Regolamento n. 1177/2011 dell'8 novembre 2011, n. 1173/2011, n. 1174/2011, n. 1175/2011 e n. 1176/2011 del 16 novembre 2011 e Direttiva n. 2011/85/UE dell'8 novembre 2011). Un ulteriore mutamento e potenziamento della disciplina di controllo finanziario europeo si era avuto nel 2013 con il *Two Pack*, incentrato sull'attività di coordinamento tra gli Stati e sulla vigilanza dei loro orientamenti di politica economica, ai sensi dell'art. 136 TFUE.

In tempi più recenti, il controllo europeo sulla politica fiscale degli Stati ha subito un'ulteriore trasformazione al momento della crisi finanziaria generata dalla pandemia del 2020-2022 in forza della quale si è avuta la sospensione temporanea del rispetto delle regole del PSC, realizzata con l'attivazione della cd. *General Escape Clause*.

alla Commissione, ogni quattro o cinque anni, a seconda della durata della legislatura nazionale, un Piano strutturale di bilancio nazionale di bilancio a medio termine, con un orizzonte temporale di quattro anni estensibile a sette a determinate condizioni.

Il braccio correttivo stabilisce quali azioni devono essere intraprese dagli Stati membri nel caso in cui il loro debito pubblico e/o disavanzo di bilancio vengano considerati eccessivi a fronte dell'apertura dell'accennata procedura per disavanzo eccessivo (PDE), detta anche procedura d'infrazione, presentata dalla Commissione europea. La procedura può essere sospesa soltanto se la correzione del deficit eccessivo è duratura e, contemporaneamente, il debito è in linea con gli obiettivi a medio termine definiti dallo Stato.

La ricostruzione proposta consente di tracciare qualche tendenza generale della riforma delle norme di bilancio. In particolare, emerge l'obiettivo di rendere gli investimenti non solo più favorevoli ma anche maggiormente adattabili alla situazione economica di ciascuno Stato. Si è cercato infatti, da un lato, di rafforzare l'impianto delle norme per sostenere la capacità dei governi degli Stati membri di investire seguendo gli obiettivi posti dai piani nazionali di ripresa e resilienza; dall'altro, si è reso più gravoso per la Commissione sottoporre uno Stato a procedura per disavanzi eccessivi in caso di investimenti essenziali. È stato inoltre concesso un periodo supplementare di tre anni rispetto a quello *standard* di quattro anni previsto per la attuazione dei piani nazionali per consentire il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Se tale riforma ha mitigato le misure correttive per garantire la rinegoziazione delle regole di bilancio, così da determinare margini più ampi di manovra per attuare gli investimenti, tuttavia, non si può dubitare che la stessa si ponga in linea di continuità con le nuove forme di intervento pubblico nell'economia attuate attraverso la programmazione economico e finanziaria.

Tale riforma rappresenta quindi una tappa fondamentale sia dal punto di vista economico, perché segna una ulteriore fase di costituzione di un debito comune; sia dal punto di vista giuridico, perché segna una più intensa fase di integrazione amministrativa tra Unione europea e Stati membri, tra i quali l'Italia.

Il Piano strutturale di bilancio di medio termine e il ritorno alla programmazione economica. Particolarmente interessante è l'impatto della riforma del PSC sugli Stati membri e, in particolar modo, sull'Italia. La programmazione pubblica in Italia è stata interessata da una importante novità: la pubblicazione del Piano Strutturale di Bilancio di medio termine 2025 – 2029.

Occorre premettere che, se è vero che la politica economica degli Stati è funzionalizzata, come in passato, al raggiungimento degli obiettivi comunitari, a questi è data attuazione con disposizioni europee che connotano le procedure da seguire.

In altri termini, mentre in passato gli Stati erano tenuti al raggiungimento di determinati

risultati adottando regole e procedure nazionali, oggi, per evitare disavanzi e debiti eccessivi gli Stati devono attuare procedure non più nazionali bensì europee, caratterizzate, sin dal loro inizio, da una decisione europea nell'individuazione della spesa netta. Con la realizzazione degli obiettivi dell'Unione non più per mezzo di scelte esclusivamente nazionali, ma attraverso l'intervento dell'Unione, si è introdotto un nuovo metodo di governo in base al quale lo Stato presenta al Consiglio e alla Commissione, ogni quattro o cinque anni, a seconda della durata della legislatura nazionale, un Piano strutturale di bilancio nazionale di bilancio a medio termine, con un orizzonte temporale di quattro anni estensibile a sette a determinate condizioni. Si può osservare che, se è vero che la politica economica degli Stati è finalizzata alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione, a questi obiettivi è data attuazione con disposizioni europee che connotano le procedure da seguire e stabiliscono i singoli atti da compiere all'interno degli stessi Stati membri.

In altre parole, dunque, la realizzazione degli obiettivi europei non avviene più attraverso scelte esclusivamente nazionali, ma attraverso atti della stessa Unione: in questo modo si è introdotto un nuovo metodo di governo finanziario che ha comportato un ritorno alla programmazione economica. Ciò è parte essenziale del nuovo "metodo di governo" già delineato dal Dispositivo per la Ripresa e Resilienza: i PNRR consistono, infatti, in una serie di riforme e investimenti programmati fino al 2026, indicati in appositi *milestones* e *target*, al cui conseguimento, quando reputato soddisfacente dalla Commissione europea, è condizionato il pagamento al singolo Stato membro dei ratei di *grants* e *loans*.

Per una corretta implementazione del Piano Strutturale di Bilancio di medio termine, si prevede infatti "il miglioramento della programmazione e del governo della spesa pubblica". Si riconosce l'importanza della capacità di programmazione, controllo e valutazione della spesa pubblica per favorire un maggiore orientamento della politica di bilancio.

Lo strumento della programmazione economica, dunque, ha assunto un ruolo strategico, conformandosi a modelli di pianificazione "condizionata" al risultato nella prospettiva di quello è indicato quale "diritto amministrativo effettivo". Rappresentano un concreto esempio di tale pianificazione "condizionata" il PNRR e il Piano strutturale di bilancio di medio termine atteso che si caratterizzano per la predeterminazione degli obiettivi al livello euro-unitario. Tale forma di interventismo pubblico nell'economia, come indica la dottrina che se ne è occupata, sta segnando il passaggio dallo Stato regolatore allo Stato promotore della crescita economica. Tuttavia, la linea seguita dalla riforma è anche quella di assegnare una maggiore discrezionalità agli Stati membri così da far associare al risanamento dei conti pubblici nuove riforme strutturali e nuovi investimenti. L'effetto sarebbe pertanto quello di adeguare l'ordinamento nazionale di finanza pubblica alla nuova architettura europea e, mentre vi sono opinioni divergenti in merito ad una revisione degli artt. 81 e 97 Cost, la dottrina è concorde nel ritenere necessaria una riscrittura della la vigente legge

di contabilità pubblica costituita dalla legge 243/2012 e dalla legge 196/2009.

L'impatto della riforma del PSC sulla sostenibilità del debito pubblico italiano. La struttura del nuovo braccio preventivo è diretta a migliorare la sostenibilità del debito pubblico nazionale attraverso un percorso *ad hoc* di aggiustamento, alla luce delle condizioni di partenza di ogni Paese, utilizzando come unico indicatore operativo – secondo una metodologia univoca che dovrà essere sviluppata dalla Commissione alla luce della *debt sustainability analysis* – l'aggregato della spesa netta.

L'approccio *country tailored* è stato quindi affiancato da una varietà di regole numeriche univoche (ora confermate nella legislazione europea), reintrodotte sulla scorta delle richieste della Germania e degli altri Paesi pro-austerità, sebbene nella iniziale proposta della Commissione non fossero state fissate regole quantitative minime.

La riforma del PSC avrebbe dovuto rappresentare un incentivo rispetto ad un approccio rivolto agli specifici problemi fiscali dei vari Stati membri: è di tutta evidenza, infatti, che il debito pubblico italiano, ormai stabilmente superiore al 130 % del PIL, è incomparabile rispetto a quello dei Paesi più virtuosi. Ciò dimostra come, anche alla luce della riforma del PSC, sarebbe necessario implementare un sistema più sagomato sul quadro economico nazionale.