COME LE REGOLE DI FINANZA PUBBLICA INCIDONO SUL DIRITTO ALL'ISTRUZIONE: QUALI PROSPETTIVE PER LE POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA NEL SETTORE DELL'EDUCAZIONE?

di *Giuseppe Chiara*[*]

Abstract

This paper analyses the impact of public finance rules on the right to education, with particular reference to the measures under the Next Generation EU and the PNRR (Mission 4). The focus is on measures to reorganise the school system, concerning class sizes, the school network, and teacher training and recruitment. Within the framework of the reform of the Stability Pact, however, there appears to be limited consideration given to social objectives, suggesting that expansionary policies in the field of education are of a temporary nature.

Il breve analizza l'impatto delle regole di finanza pubblica sul diritto all'istruzione, con particolare riferimento alle misure del Next Generation EU e del PNRR (Missione 4). L'attenzione si concentra sugli interventi di riorganizzazione del sistema scolastico, riguardanti classi, rete scolastica, formazione e reclutamento dei docenti. Nel quadro della riforma del Patto di stabilità, emerge, tuttavia, una limitata considerazione delle finalità sociali, lasciando intravedere il carattere temporaneo delle politiche espansive in materia educativa.

SOMMARIO: 1. *Introduzione*; - 2. *La Missione 4 del NGEU e la correlazione tra il sistema d'istruzione e lo Stato sociale*; - 3. *La riforma del Patto di stabilità e crescita: elementi di continuità con il PNRR*; 4. *Luci ed ombre del nuovo Patto di stabilità e crescita in relazione al sistema istruzione.*

1. *Introduzione.* – Fin dal Trattato di Maastricht, uno dei tratti precipui della *governance* economica europea è costituito dal ricorso a parametri numerici per mantenere sotto controllo l'inflazione e il debito pubblico, parametri che sono stati precisati nel Patto di stabilità e crescita (PSC) e mantenuti anche nelle revisioni successive di tale atto normativo.

In questo senso, le opzioni manifestate fin dai primi "vagiti" dell'integrazione europea hanno mostrato i sintomi di una latente tensione mai del tutto sopita, sfociata nel compromesso tra il consolidamento finanziario e altre necessità che possono profilarsi, come la stabilizzazione del ciclo economico o l'investimento in priorità comuni dettate dalla crescita.

Lungi dall'attenuarle, la crisi di Covid-19 ha evidenziato queste difficoltà, propiziando l'adozione di strumenti di sostegno e di rilancio finanziario correlati a una regolazione condizionale, ma configurandoli, al contempo, quali fattori eccezionali nella cornice della *governance* economico-finanziaria europea.

A questa logica appare ispirato, tra gli altri, il dispositivo *Next Generation EU* (NGEU), che introietta all'interno dell'Unione europea una visione del debito quale strumento di stimolo della crescita. Pur palesando un approccio innovativo, il NGEU risulta comunque sottoposto a stringenti condizionalità e controlli sull'attuazione dei piani e dei relativi obiettivi, che deve apparire agli occhi della Commissione, secondo una valutazione ampiamente discrezionale, "soddisfacente". Il giudizio negativo dell'organo europeo può comportare la sospensione dei pagamenti e l'imposizione di apposite misure per raggiungere i risultati entro i sei mesi successivi.

In tempi più recenti, la tensione fra rigore finanziario e crescita, anche sul versante dei diritti sociali, si è manifestata con la revisione del PSC, entrato in vigore il 30 aprile 2024. Le nuove regole

[*] Professore ordinario di diritto costituzionale e pubblico presso l'Università degli Studi di Catania.

del Patto intendono dare risposta all'esigenza di adottare regole di bilancio più flessibili, che al consolidamento fiscale affianchino misure volte a favorire la crescita, oltre che la trasparenza delle scelte e l'*accountability* degli amministratori. La riforma non ha inciso, però, sulle soglie contenute nei Trattati.

Di più: l'obiettivo scoperto del nuovo Patto è garantire finanze pubbliche sane e sostenibili, promuovendo una crescita sostenibile e inclusiva. Al contempo, il negoziato sulla revisione ha condotto, anche in questo caso, ad un compromesso tra gli interessi confliggenti degli Stati "frugali" e quelli bisognosi di flessibilità. Il risultato finale è stato offerto dall'introduzione di salvaguardie finanziarie quantitative, frammiste ad una maggiore flessibilità temporanea, tra il 2025 e il 2027, con l'esclusione degli oneri finanziari dovuti all'aumento dei tassi di interesse sul loro debito pubblico.

La linea della continuità tra vecchio e nuovo PSC appare comunque chiara e ribadita dal mantenimento di non poche rigidità ereditate dal passato.

2. *La Missione 4 del NGEU e la correlazione tra il sistema d'istruzione e lo Stato sociale.* – Con specifico riguardo al settore dell'istruzione, la Missione 4 "*Istruzione e ricerca*" del NGEU mira al miglioramento qualitativo e all'ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione, anche mediante il potenziamento delle competenze digitali, delle STEAM, della lotta all'abbandono e alla dispersione scolastica.

Dando svolgimento a questo obiettivo, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano (PNRR) individua sei piani di intervento, che intendono valorizzare il sistema scolastico quale volano per la crescita del Paese. Le riforme, in particolare, riguardano: la riorganizzazione del sistema scolastico, la formazione del personale, le procedure di reclutamento, il sistema di orientamento, il riordino degli istituti tecnici e professionali e degli Istituti Tecnici Superiori (ITS).

Gli interventi propiziati dal Piano trascendono la logica meramente assistenziale e di contrasto alla povertà, assumendo una forte valenza promozionale dello sviluppo delle competenze e delle capacità delle persone. Essi configurano una ben precisa concezione dello Stato sociale, quale potente vettore di riforme economico-sociali destinate alla rimozione dei limiti e degli squilibri allo sviluppo delle capacità degli individui.

Attesta questa stretta correlazione tra gli interventi promossi dalla Missione 4 e la visione di uno Stato sociale attivamente impegnato nella realizzazione di trasformazioni sociali ed economiche avviate (anche) con l'ausilio di un complessivo miglioramento del sistema di istruzione, il carattere strumentale di tali interventi con uno dei Pilastri in cui si articola il PNRR in base al Regolamento RRF (Dispositivo per la ripresa e la resilienza), ossia quello delle "Politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani", oltre che con il Pilastro della "Crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva".

Sotto altro profilo, la strategia di fondo del NGEU si ispira alla realizzazione di interventi strutturali, che per mezzo dell'istruzione mirano a ridimensionare gli squilibri generazionali e a potenziare le politiche attive del lavoro, oltre che la reintegrazione dei disoccupati nel tessuto produttivo di ciascun paese.

In quest'ottica, la riforma del sistema di istruzione è stata ed è chiamata a offrire un apporto decisivo alla implementazione delle politiche europee di coesione e anche al soddisfacimento di talune priorità comuni all'intero PNRR, come quella delle pari opportunità di dimensione sociale e territoriale.

3. *La riforma del Patto di stabilità e crescita: elementi di continuità con il PNRR.* – Sulla scorta delle considerazioni sopra riportate, è facile constatare che le riforme del sistema istruzione finanziate dal PNRR rappresentino una sorta di "testa di ponte" tra passato e avvenire. Il loro consolidamento sarà profondamente condizionato dalla nuova *governance* economico-finanziaria sovranazionale e nazionale.

La recente riforma del PSC offre un "mosaico" normativo complesso, fatto di luci, ma anche

di alcune ombre.

La nuova normativa affonda le proprie radici nella temperie storica post-pandemica, manifestando l'esigenza di impedire la riattivazione delle regole e procedure disposte dal PSC precedente. Nel loro complesso, le nuove disposizioni del Patto tendono a modificare le norme applicative, anche numeriche, che qualificavano le versioni precedenti di tale documento normativo. Gli effetti di questi, pur apprezzabili, sforzi non appaiono, però, del tutto soddisfacenti.

Sul versante del c.d. braccio preventivo, la riforma enfatizza il dialogo tra l'Unione europea e gli Stati membri nella definizione dei piani di aggiustamento, introducendo, altresì, una clausola di flessibilità nazionale rivolta a far fronte a *stress* asimmetrici riferiti al singolo Stato. In tal senso, le nuove previsioni intendono coniugare l'esigenza di coinvolgere ogni Stato nella determinazione delle regole che successivamente esso sarà tenuto a rispettare, con la garanzia della presenza della Commissione in sede di approvazione dei piani di aggiustamento, onde evitare speculazioni sul debito sovrano da parte degli Stati e propiziare l'intervento della BCE a sostegno di eventuali situazioni di crisi.

A presidio della trasparenza degli interventi, si utilizza una "traiettoria di riferimento", precisata dalla Commissione all'inizio di ogni ciclo sulla base di una *Debt Sustainability Analysis*, strumento di analisi della capacità di uno Stato di far fronte al debito e agli obiettivi di politica fiscale senza apportare aggiustamenti eccessivamente onerosi.

Alla luce di tale traiettoria, gli Stati sono chiamati a presentare, entro il 30 aprile dell'ultimo anno del piano in vigore, un Piano strutturale di bilancio di medio termine, che contenga, altresì, un percorso di aggiustamento fiscale di quattro o cinque anni, in considerazione della durata delle legislature nazionali. Il piano, una volta approvato dal Consiglio, dopo una valutazione della Commissione, diviene il punto di avvio del percorso di riforme e investimenti cui ogni Stato si impegna per gli anni a venire.

Onde ridurre il margine di discrezionalità degli organi europei, la riforma ha sostituito, in fase di aggiustamento, il controllo sulla "spesa netta" al parametro offerto dal saldo strutturale.

Permangono talune soglie quantitative. Si prevede, in particolare, un *deficit* strutturale massimo all'1,5% del PIL e la riduzione minima annuale del rapporto debito pubblico/PIL, ove questo superi la soglia del 60%; tale diminuzione deve essere dell'1% del PIL per gli Stati che superano il 90% e dello 0,5% per quelli situati tra il 60% e il 90%. Pur risultando meno austeri, questi parametri di tipo quantitativo si pongono in controtendenza rispetto al criterio cooperativo che ispirava la proposta della Commissione e aumentano il rischio di conflittualità future.

Sotto altro profilo, è prevista l'introduzione di una *escape clause*, che, su richiesta degli Stati, consente di prorogare il periodo di aggiustamento fiscale da quattro a sette anni, ove gli stessi Stati si impegnino a realizzare riforme e investimenti.

Quanto al c.d. braccio correttivo, si prevede la possibilità di avviare una procedura per *deficit* eccessivo basata sul debito, ove lo Stato si sia allontanato sensibilmente dai piani finanziari-strutturali di medio termine. La valutazione della Commissione e del Consiglio, in questo caso, deve appuntarsi su vari elementi di contesto, tra i quali spiccano l'entità della deviazione rispetto ai parametri sopra indicati, l'impegno profuso in ordine alla sostenibilità del debito, il progresso nella realizzazione di riforme ed investimenti, nonché l'aumento della spesa per la difesa. Permangono talune rigidità anche in questo ambito, in considerazione della perdurante automaticità nell'applicazione di soglie quantitative.

4. *Luci ed ombre del nuovo Patto di stabilità e crescita in relazione al sistema istruzione.* – L'intento di contemperare, nel tempo, diversi strumenti di regolazione ha esposto la riforma al rischio di operare un compromesso politico «al ribasso».

Non mancano, tuttavia, aspetti della riforma che meritano una valutazione positiva. Essa introduce taluni elementi di novità che potrebbero favorire la stabilizzazione, nel tempo, del metodo

della programmazione economica. Questa, realizzata all'inizio della legislatura, dovrebbe trovare svolgimento nella successiva legislazione annuale di bilancio, secondo una prospettiva di lungo termine. In questa direzione, la lunga durata delle strategie di riforma previste dal nuovo Patto potrebbe offrire il contesto più adatto per contemperare l'esigenza di riduzione progressiva del debito con il mantenimento delle politiche di investimento, destinate ad accrescere, nel tempo, la garanzia dei diritti sociali.

Al contempo, non possono tacersi incertezze del programma di revisione della *governance* in esame. In tal senso, la valorizzazione di una programmazione condivisa e democratica imporrebbe di riconoscere un ruolo centrale al Parlamento nella definizione dell'indirizzo politico-finanziario, ruolo che la disciplina sancita per la realizzazione del PNRR ha piuttosto appannato e che la riforma del PSC non ha rilanciato in maniera significativa.

Guardando al settore istruzione e al coinvolgimento degli enti territoriali nell'erogazione dei servizi, può osservarsi, ancora, che il contributo alla finanza pubblica degli enti locali non riflette a tutt'oggi un chiaro criterio di ripartizione tra i diversi livelli di governo del vincolo esterno di provenienza sovranazionale, che tenga conto, tra l'altro, della distribuzione tra comparti delle prestazioni garantite dai LEP. Ciò produce effetti immediatamente negativi sulla determinazione dei criteri di quantificazione di tale contributo, ancora alquanto opachi a motivo della difficoltà di individuare il "peso" delle spese per le funzioni fondamentali degli enti locali e per le prestazioni garantite dai LEP.

Infine, appare opinabile che la nuova *governance* economico-finanziaria europea consenta l'introduzione di elementi di flessibilità, ma solo per il conseguimento di specifiche finalità – il *green*, il digitale, la difesa –trascurandone altre, che pure rivestono particolare rilievo nella prospettiva di uno Stato sociale impegnato nel contrasto alle diseguaglianze.

Rimane il rammarico di una *governance* in cui i (non molti) elementi di flessibilità si coniugano con la rigidità di parametri numerici ancora largamente utilizzati, derogabili solo in presenza di eventi eccezionali o, in prospettiva, per il perseguimento di politiche economiche contingenti. Una *governance* che rischia di subordinare la spesa sociale alle priorità di una "economia virtuosa", i cui elementi identificativi risultano, peraltro, ancora piuttosto incerti.