



2024 FASCICOLO II

Fiammetta Salmoni

**Debito pubblico e Patto di stabilità e crescita
Le nuove regole sulla *governance* economica europea**

1° luglio 2024

IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO
CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO



Fiammetta Salmoni
Debito pubblico e Patto di stabilità e crescita
Le nuove regole sulla *governance* economica europea*

SOMMARIO: 1. Vincolo esterno e bilancio dello Stato: l'Europa delle emergenze. – 2. Dagli Orientamenti della Commissione per la riforma della *governance* economica europea all'approvazione del Consiglio. – 3. Dalle competenze attribuite alla competenza generale dell'Unione. Le violazioni normative e l'ancillarità della politica di bilancio nazionale alla politica monetaria europea. – 4. Logica negoziale e squilibrio di potere tra le parti nel nuovo Patto di stabilità e crescita: la personalizzazione dei Piani di bilancio nazionali ancorata alla traiettoria specifica per Paese e all'analisi di sostenibilità del debito. – 5. Il Piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine: vincoli contenutistici e gestione esterna delle priorità economico-finanziarie, del volume e della qualità delle spese e degli investimenti degli Stati membri. – 6. *Austerity* e rischio *spread*: necessaria una riforma dei Trattati. – 7. Misure anticicliche e Piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine *riveduto*. La prospettiva europea dell'insufficienza (e forse inutilità) del bilancio annuale nazionale.

ABSTRACT: *This article examines the new rules for European economic governance adopted on April 29. The picture that emerges is far from reassuring, consolidating the primacy of monetary policy over fiscal policy. Moreover, the decoupling from the net expenditure indicator of, inter alia, spending on co-financing EU-funded programs, achieving an equitable, green and digital transition, social and economic resilience, energy security and defense capacity building exacerbates an already difficult situation by leaving the door open to well-known austerity policies.*

1. *Vincolo esterno e bilancio dello Stato: l'Europa delle emergenze*

In una democrazia rappresentativa i segretari di partito (o, dovendocisi adeguare al linguaggio in uso ai nostri tempi, i *leader*), dovrebbero porsi alla guida dei partiti politici che rappresentano per concorrere, con metodo democratico, alla determinazione della politica nazionale. I partiti, infatti, sono il mezzo principe previsto dalla nostra Costituzione per determinare la politica nazionale e, quindi, l'indirizzo politico del Paese¹, che grazie al

*  Fiammetta Salmoni è Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Guglielmo Marconi.

¹ Cfr. G. FERRARA, *L'indirizzo politico dalla nazionalità all'apolidia*, relazione al Convegno AIC, *Esposito, Crisafulli, Paladin. Tre costituzionalisti nella cattedra padovana*, Padova, 19-20-21 giugno 2003, sul sito [web](#)



continuum partiti politici, parlamento rappresentativo, governo, è -o dovrebbe essere- nella piena disponibilità delle Istituzioni democratiche specie per via dell'intreccio indissolubile tra politica, diritto ed economia², "delle lotte senza fine per far quadrare il bilancio"³.

Se questo sia ancora vero o meno difficile dirlo.

Di certo, il sempiterno vincolo esterno di cui ormai leggiamo e scriviamo da anni, rende assai difficile poter continuare a sostenere che l'indirizzo politico e la politica di bilancio siano ancora saldamente nelle mani della democrazia rappresentativa.

Ne è un'ulteriore prova l'ennesima riforma del Patto di stabilità e crescita, la terza nei 25 anni di vita del Patto.

Secondo la pubblicazione statistica della Banca d'Italia dello scorso 15 maggio 2024, dal titolo *Finanza pubblica: fabbisogno e debito*, il debito pubblico nel nostro Paese avrebbe ricominciato a crescere al punto che, a marzo del 2024, si sarebbe attestato intorno ai 2.895 miliardi di euro ossia 103 miliardi in più rispetto al rilevamento di marzo 2023 e 23,5 miliardi di euro in più rispetto al rilevamento di febbraio 2024 che indicava un debito pubblico pari a 2.871,5 miliardi di euro.

I dati ufficiali riportati nel DEF deliberato dal Consiglio dei ministri il 9 aprile 2024⁴, restituiscono un rapporto debito/PIL relativo all'esercizio finanziario 2023 pari al 137,3%⁵, che nel 2024 crescerà al 137,8%, nel 2025 al 138,9% e al 139,8% nel 2026⁶.

Negli anni della pandemia il rapporto debito/PIL aveva raggiunto il livello *monstre* di 3.196 miliardi di euro, pari al 154,9%⁷, ma, appunto, affermano gli analisti, erano gli *horribiles anni* della pandemia.

dell'AIC, 2 del *paper*, che limita le sue riflessioni alla storia della Repubblica italiana; nonché, se si vuole, F. SALMONI, *Indirizzo politico economico e forma di governo*, Relazione al XXXVIII Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti su *Le dinamiche della forma di governo nell'Italia repubblicana*, Brescia, 27-28 ottobre 2023, in [Rivista AIC](#), 2024, 50 ss.

² Cfr., *ex plurimis*, almeno M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, Relazione al Convegno annuale AIC su *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*, Torino, 28 ottobre 2011, sul sito [web](#) dell'AIC, 2 del *paper*; M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economico*, in [Rivista AIC](#), 2018, 252 ss.

³ Cfr. G. WOOLF, *Roma. Storia di un Impero*, Torino, 2014, 197.

⁴ Cfr. CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Documento di Economia e Finanza 2024 (DEF)*, *Programma di stabilità dell'Italia*, Sez. I, 9 aprile 2024, 78.

⁵ Secondo i dati della Commissione europea, invece, nel 2023 il rapporto debito/PIL italiano si è attestato al 139,8%. Così DIRECTORATE-GENERAL FOR ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS, *In-Depth Review 2024 Italy*, *Institutional paper 283*, April 2024, Bruxelles, 2024, 2.

⁶ Cfr. CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Documento di Economia e Finanza 2024*, cit., 78. Anche in questo caso i dati riportati nella *In-Depth Review 2024*, cit., 14, sono difforni, prevedendo che il rapporto debito/PIL sia pari al 139,8% nel 2023, al 140,6% nel 2024 e al 140,9% nel 2025.

⁷ Cfr. DIRECTORATE-GENERAL FOR ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS, *In-Depth Review 2024*, cit., 2.



Anche con riferimento al rapporto *deficit*/PIL la situazione è molto complessa: tra il 2020/2023 tale rapporto si è attestato all'8%⁸, e nel 2023, secondo le stime provvisorie diffuse dall'Istat il 5 aprile 2024, si è attestato al 7,2% del PIL⁹, con una previsione di diminuzione al 4.3% e al 3,7% del PIL rispettivamente nel 2024 e 2025¹⁰.

Ora che l'emergenza epidemiologica è terminata, però, altre emergenze continuano ad affliggere l'Italia e di conseguenza i suoi conti pubblici, emergenze che sono richiamate praticamente da tutte le Istituzioni proprio per giustificare il difficile, per usare un eufemismo, andamento del debito e *deficit* pubblici, facendo riferimento a "un quadro internazionale complesso, segnato dalle tensioni geopolitiche correlate all'attacco della Russia all'Ucraina; dalle conseguenti e persistenti pressioni inflazionistiche, solo leggermente attenuate dal rientro dei prezzi dei beni energetici e alle quali si associa il deciso rialzo dei tassi di interesse; dal riaffiorare di rischi di instabilità finanziaria globale"¹¹, per non parlare delle conseguenze del nuovo conflitto bellico israelo-palestinese.

Eppure, non sembra ci sia da stupirsi. Il nostro Paese vive da anni e anni, quotidianamente, uno stato di emergenza. Oggi, come al tempo dell'adesione al trattato di Maastricht, l'emergenza giustifica tutta una serie di anomalie che si riflettono persino sulla forma di governo¹².

Mi limito a fare due esempi assai noti alla dottrina costituzionalistica: nella [sent. 16/2002](#) la Corte costituzionale affermò che quello che la migliore dottrina già definiva come un "abuso" nell'adozione dei decreti-legge era giustificato dall'emergenza dovuta all'impegno assunto dal nostro Paese di "adeguare i conti pubblici ai parametri previsti dal Trattato di Maastricht"; mentre, più di recente, nella [sent. 198/2021](#) la Consulta ha giustificato la definizione di nuovi illeciti amministrativi da parte di DPCM e non di fonti di rango primario sulla base dell'emergenza pandemica¹³. Insomma, sono decenni che l'UE decide sulla base dell'emergenza e gli Stati membri si adeguano perché da essa in un modo o in un altro "costretti" a farlo: emergenza economico-finanziaria, emergenza pandemica, emergenza bellica, emergenza post-pandemica, emergenza energetica, emergenza inflazionistica e così via. Così l'emergenza è diventata normalità. E, come ben sappiamo, è proprio questa *emergenza-normalità* che nel 2020 portò la Commissione europea ad attivare la clausola di

⁸ Cfr. DIRECTORATE-GENERAL FOR ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS, *In-Depth Review 2024*, cit., 2.

⁹ Cfr. CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Documento di Economia e Finanza 2024*, cit., 78.

¹⁰ Cfr. CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Documento di Economia e Finanza 2024*, cit., 78. Questi dati sono difformi rispetto a quanto esposto in DIRECTORATE-GENERAL FOR ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS. *In-Depth Review 2024*, cit., 2, dove il rapporto deficit/PIL è indicato al 4.4% e al 4.3% nel 2024 e 2025.

¹¹ Cfr. CORTE DEI CONTI, *Rapporto 2023 sul coordinamento della finanza pubblica*, Roma, 2023, 1.

¹² Sul punto, significativamente, S. Cassese, *L'Europa vive di crisi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, 779 ss.

¹³ Sia consentito il rinvio a M. CALAMO SPECCHIA, A. LUCARELLI, F. SALMONI, *Sistema normativo delle fonti nel governo giuridico della pandemia. Illegittimità diffuse e strumenti di tutela*, in [Rivista AIC](#), 2021, 400 ss.; *contra*, M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in [Rivista AIC](#), 2020, 109 ss.



salvaguardia generale¹⁴ e a sospendere le regole del Patto di stabilità e crescita (ma non le sue procedure) con successive proroghe fino al 2024¹⁵, e poi alla inevitabile urgenza di rivederle¹⁶.

2. Dagli Orientamenti della Commissione per la riforma della governance economica europea all'approvazione del Consiglio

La Comunicazione della Commissione sugli Orientamenti per una riforma del quadro di governance economica dell'UE è arrivata il 9 novembre 2022.

In essa si ponevano alcune linee guida, degli *Orientamenti*, per l'appunto, per cambiare le regole sovranazionali sulla *governance* economica ed era figlia della presa di coscienza a livello europeo delle disfunzionalità dell'attuale *corpus* normativo sulla *governance* economica dell'UE e, più in particolare, della disciplina del Patto di stabilità e crescita, disfunzionalità che, a onor del vero, la dottrina, in particolare quella costituzionalistica, aveva ripetutamente sottolineato sin dai tempi della crisi del debito sovrano, dell'adozione del *Six pack*, del *Two pack*, del *Fiscal compact* e della catastrofica gestione del debito greco da parte della *Troika*¹⁷.

Nel consiglio Ecofin del 14 febbraio 2023 i ministri delle finanze dei vari Stati membri avevano sottolineato alcuni profili che poi furono approvati nel corso del Consiglio europeo del 23 marzo dello stesso anno¹⁸, un Consiglio che, come evidenziato dalla presidente svedese Elisabeth Svantesson, avrebbe dovuto puntare a “coniugare l'aggiustamento di bilancio con riforme e investimenti per affrontare le sfide delle finanze pubbliche”¹⁹.

¹⁴ *General escape clause* prevista dall'art. 5, par. 1, art. 6, par. 3, art. 9, par. 1, e art. 10, par. 3, del reg. 1466/97 e dall'art. 3, par. 5 e art. 5, par. 2, reg. 1467/97.

¹⁵ La Commissione ha prorogato due volte la sospensione del PSC: la prima volta, fino al 2023, con la sua Raccomandazione [Coordinamento delle politiche economiche nel 2021: superare la COVID-19, sostenere la ripresa e modernizzare la nostra economia, COM\(2021\) 500 final](#), Bruxelles, 2.6.2021, 7. La seconda volta, fino al 2024, dopo lo scoppio della guerra tra Russia e Ucraina, con la sua Comunicazione *Semestre europeo 2022 - Pacchetto di primavera*, Bruxelles, 23.5.2022, COM(2022) 600 final. In dottrina, *ex plurimis*, D. GROS, M. JAHN, [Benefits and drawbacks of an “expenditure rule”, as well as of a “golden rule” in the EU fiscal framework, STUDY. Requested by the ECON committee](#), 2020, 8 ss.

¹⁶ Così come è stata parzialmente sospesa la normativa sulla disciplina degli aiuti di Stato.

¹⁷ Si veda la [Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Comunicazione sugli orientamenti per una riforma del quadro di governance economica dell'UE \(COM\(2022\)583 final\)](#) del 9 novembre 2022.

¹⁸ Cfr. CONSIGLIO EUROPEO, [Conclusioni](#), EUCO 4/23, Bruxelles, 23 marzo 2023.

¹⁹ Cfr. [Consiglio “Economia e finanza”](#), 14 febbraio 2023, Il Consiglio ECOFIN insomma ha “preso atto dei vantaggi di adottare una prospettiva a medio termine per affrontare tali sfide in modo chiaro e duraturo” e ha



È noto, tuttavia, che non tutti gli Stati membri erano d'accordo sugli *Orientamenti* proposti originariamente dalla Commissione europea, sussistendo elementi *sostanziali* di criticità²⁰ tra i quali, su tutti, spiccava il tema di *come* raggiungere il giusto equilibrio tra *specificità* dei Piani di bilancio ritagliati sulle caratteristiche dei singoli Stati e di *come* garantire la parità di trattamento degli Stati membri, la prevedibilità e la trasparenza delle rispettive manovre di bilancio²¹.

Nelle conclusioni del Consiglio Ecofin, dunque, furono sottolineati gli ambiti in cui sussisteva una convergenza di vedute tra i Paesi dell'Eurozona e gli ambiti nei quali erano necessari ulteriori approfondimenti per riformare il quadro della *governance* economica europea.

Queste conclusioni rappresentarono le posizioni politiche degli Stati membri destinati alla Commissione europea per la preparazione delle pertinenti proposte legislative e furono approvate dai capi di Stato o di governo di tutti i Paesi dell'UE il 23 marzo 2023 in sede di Consiglio europeo.

In seguito, nel corso del Consiglio Ecofin del 16 giugno 2023 i ministri dell'economia e delle finanze degli Stati membri hanno effettuato uno scambio di opinioni sulla proposta di riforma del quadro di *governance* economica dell'UE presentate dalla Commissione europea il 26 aprile 2023²².

Infine, dopo un procedimento assai complesso durato più di un anno, il 21 dicembre 2023, il Consiglio ha raggiunto un'intesa sulla proposta di riforma del quadro di *governance* economica sovranazionale approvando, in particolare, un accordo di massima "in vista della consultazione del Parlamento europeo sul regolamento sul braccio correttivo e sulla direttiva

confermato di ritenere importante "rafforzare la titolarità nazionale, mantenendo nel contempo un solido insieme di norme e quadri comuni". Quindi, ha concluso la presidente Svantesson "per il futuro sarà fondamentale trovare il giusto equilibrio tra questi due aspetti" (*ibidem*).

²⁰ Sottolineati anche dal vicepresidente della Commissione Vladis Dombrovskis nella conferenza stampa tenuta a valle del Consiglio l'ECOFIN del 14 febbraio 2023. Cfr. [Remarks by Executive Vice-President Valdis Dombrovskis at the ECOFIN press conference, Brussels, 14 febbraio 2023](#).

²¹ I commenti della dottrina, sia economica sia giuridica, sono stati, salvo alcune eccezioni (L.R. PENCH, *New fiscal rules for the EU: The European Commission proposals*, 10 gennaio 2023, in [Astrid](#); C. Wyplosz, *Reform of the Stability and Growth Pact: The Commission's proposal could be a missed opportunity*, 17 novembre 2022, sul sito [web](#) del *Centre for Economic Policy Research (CEPR)*; M. MINENNA, *Nuove regole europee sul debito: segnali incoraggianti?* 21 November 2022, in [IlSole24ORE](#); G. PISAURO, *La riforma delle regole fiscali Ue può insegnare all'Italia a pensare nel Lungo termine*, 23 November 2022, in [Domani](#)), piuttosto tiepidi: così, ad esempio, A. GUAZZAROTTI, *La nuova proposta europea sul debito pubblico: una trappola per topi?* 7 gennaio 2023, in [laCostituzione.info](#); F. SARACENO, *Patto di stabilità, ecco cosa migliora e cosa resta troppo uguale nella nuova versione*, 19 novembre 2022, in [Domani](#); V. DE ROMANIS, *Il nuovo patto Ue non ci salva più*, 20 gennaio 2023, in *La Stampa*; G. PIGA, *La proposta tecnocratica per l'Europa*, 21 novembre 2022, in [Il Fatto Quotidiano](#).

²² Che, come noto, è costituito dal quadro della politica di bilancio dell'UE, ossia il Patto di stabilità e crescita e requisiti per i quadri di bilancio nazionali e dalla procedura per gli squilibri macroeconomici, attuati nel contesto del Semestre europeo, nonché dai programmi di assistenza finanziaria macroeconomica.



relativa ai quadri di bilancio nazionali” e dando mandato al Parlamento europeo di negoziare sul regolamento sul braccio preventivo²³.

Nell’insieme, l’accordo finale raggiunto sulla riforma del PSC sembrerebbe non discostarsi particolarmente dalla proposta presentata dalla Commissione europea nell’aprile 2023, ma così non è.

In sede di approvazione definitiva delle tre proposte legislative che costituiscono l’essenza del nuovo Patto di stabilità e crescita, avvenuta il 29 aprile 2024, è stata infatti prevista l’introduzione di un sistema di vincoli *quantitativi* annuali per la riduzione di debito e *deficit* pubblici che, invece di distaccarsi dalla pessima prova di sé che, nel passato, aveva dato il quadro complessivo della *governance* economica europea, riportano ad una politica economica restrittiva che agita lo spettro delle politiche di austerità davanti agli occhi di quei Paesi, come il nostro, da sempre in gravissime difficoltà finanziarie ed economiche²⁴.

3. Dalle competenze attribuite alla competenza generale dell’Unione. Le violazioni normative e l’ancillarità della politica di bilancio nazionale alla politica monetaria europea

Mi riferisco, come noto, al Regolamento (UE) 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2024, relativo al *Coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio*; al Regolamento (UE) 2024/1264 del Consiglio del 29 aprile 2024, recante *Modifica del regolamento (CE) n. 1467/97 per l’accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi e della Direttiva (UE) 2024/1265 del Consiglio del 29 aprile 2024, recante Modifica della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri*²⁵.

²³ Cfr. OSSERVATORIO SULLA FINANZA PUBBLICA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *La riforma della governance economica europea: profili finanziari dei testi concordati in sede di Consiglio e nell’ambito del “Trilogo”*, Dossier n. OFP03, Roma, marzo 2024, 1. Nel mese di gennaio 2024 “sono stati avviati i negoziati interistituzionali (“trilogo”) per il raggiungimento di un accordo tra il Parlamento e il Consiglio, in qualità di co-legislatori, in vista dell’approvazione della proposta di regolamento sul braccio preventivo. In esito a tale negoziato, il 22 febbraio 2024 è stato reso disponibile sul sito del Consiglio l’Accordo raggiunto con il Parlamento europeo sulla proposta di regolamento in materia di braccio preventivo” (ivi, 2).

²⁴ Ciò è avvenuto su richiesta di alcuni Stati membri, ma in particolare della Germania. Sul punto, *contra*, P. GENTILONI, «Grazie al nuovo Patto risanamento senza fare austerità», in *Il Messaggero*, 20 giugno 2024.

²⁵ Sul piano procedurale, la presenza di diverse basi giuridiche comporta che, mentre il [regolamento 2024/1263](#) che ha sostituito “il [regolamento \(CE\) n. 1466/97](#) segue la procedura legislativa ordinaria (approvazione in Consiglio a maggioranza qualificata e al Parlamento europeo con maggioranza semplice)” il [regolamento 2024/1264](#) e la [direttiva 2024/1265](#) “seguono una procedura legislativa speciale, che assegna al Parlamento europeo un ruolo soltanto consultivo. In Consiglio, la proposta che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 ha dovuto (deve) essere approvata all’unanimità, mentre la proposta che modifica la direttiva



I predetti atti normativi sovranazionali, come altrove evidenziato²⁶, prevedono che la riforma della *governance* economica europea ruoti intorno ad alcuni punti fondamentali rifacendosi, in maniera preponderante, a quanto già sperimentato con il *Recovery fund* (d'ora in avanti anche RF)²⁷, con, se possibile, alcuni elementi peggiorativi²⁸.

Prima di qualunque altra considerazione, tuttavia, è indispensabile sottolineare con fermezza che la nuova versione del PSC sembra confermare con maggior vigore la tesi -da tempo sostenuta da chi scrive²⁹- in virtù della quale, attraverso il vincolo esterno³⁰, *si passa da una logica delle competenze attribuite dai Trattati all'UE a una diametralmente opposta volta ad affermare una competenza generale dell'Unione*³¹, una chiara violazione non solo

2011/85/UE a maggioranza qualificata". Così, SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI, Documentazione per l'Assemblea. Consiglio europeo. Bruxelles, 29 e 30 giugno 2023, Roma, 27 giugno 2023, 42.

²⁶ Cfr. F. SALMONI, *Aspetti problematici degli Orientamenti della Commissione sulle nuove regole sulla governance economica europea*, in *Osservatorio costituzionale*, 2023, 151 ss.

²⁷ La dottrina ha più volte sottolineato l'inadeguatezza delle vigenti regole sulla *governance* economica europea criticandone i riferimenti numerici (considerati privi di un ancoraggio scientifico), la riduzione del debito di un ventesimo all'anno e l'eccessiva complessità. Sul punto, *ex plurimis*, U. TRIULZI, *Dal Mercato comune alla moneta unica. Le politiche di integrazione dell'unione europea*, Roma, 1999; J.-P. FITOUSSI, *Il dibattito proibito. Moneta, Europa, povertà*, Bologna, 1997; C. WYPLOSZ, *Fiscal Discipline in the Eurozone: Don't Fix It, Change It*, in *ifo DICE Report*, 2019, 2 ss.; T. WIESER, *Fiscal rules and the role of the Commission*, in *VoxEU*, 21 May 2018; A. BÉNASSY-QUÉRÉ ET AL., *How to reconcile risk sharing and market discipline in the euro area*, in *VoxEU*, CEPR Policy Insight, January 2018, 9 ss.; C. KAMPS, N. LEINER-KILLINGER, *Taking stock of the functioning of the EU fiscal rules and options for reform*, in *ECB Occasional Paper Series*, 2019, 26 ss.; P. MARZARANO, R. ROMANO, *La riforma del Patto di Stabilità e Crescita europeo*, 13 dicembre 2022, in *Sbilanciamoci*.

²⁸ Sulle problematiche relative al *Recovery fund*, nell'attuale fase di attuazione non solo irrisolte, ma persino aggravate, sia consentito il rinvio a F. SALMONI, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Milano, 2021, 1 ss.

²⁹ Cfr. F. SALMONI, *Indirizzo politico economico*, cit., 79 ss.

³⁰ Vincolo esterno che, nel rapporto tra ordinamento europeo e ordinamento interno, ha una valenza generale fino a sfociare nelle diverse e ben più circostanziate e penetranti *condizionalità* previste in caso di accesso alle varie forme di assistenza finanziaria erogate dall'Unione o da altre Istituzioni internazionali agli Stati membri in difficoltà: dai Fondi strutturali, al *Recovery fund*, al MES, al FMI e così via.

³¹ Competenze attribuite già ampiamente espansive a seguito dell'incorporazione della Carta di Nizza nel Trattato di Lisbona, come anche rilevato dalla [Corte cost., sent. 12 febbraio 2024, n. 15](#), cons. dir. 9.2, dove la Consulta assume come parametro del proprio giudizio l'art. 34 della Carta così come interpretato dalla Corte di giustizia. Ovviamente, come altrove ampiamente sottolineato, si tratta del tentativo da parte della Corte costituzionale, iniziato con la [sent. 269/2017](#), di rimettere se stessa al centro del processo di integrazione europeo cercando di avocare a sé l'ultima parola sull'applicabilità o meno della normativa interna in contrasto con quella sovranazionale, un tentativo che seppur basato sulla autoreferenzialità del giudice delle leggi, in certo qual senso appare sommamente opportuno, giacché "la dichiarazione d'illegittimità costituzionale della normativa interna (...) offre un *surplus* di garanzia al primato del diritto dell'Unione europea, sotto il profilo della certezza e della sua uniforme applicazione" (*ivi*, cons. dir. 8.2). La Consulta, quindi, continua a suggerire la necessità di verificare la sussistenza o meno di un contrasto tra il diritto sovranazionale ad applicazione diretta e il diritto interno, che si pone come un "*prius* logico e giuridico rispetto alla stessa questione di legittimità



dell'art. 11 della nostra Costituzione che consente, è importante continuare a ribadirlo, solo ed esclusivamente a *limitazioni* di sovranità e non a sue *cessioni*, ma anche dei Trattati in quanto irrispettosa *in primis* dell'identità costituzionale di cui all'art. 4 TUE, ma anche di tutte quelle disposizioni dove è prescritto che gli Stati membri sono i *domina* delle proprie politiche economiche, che possono solo essere coordinate con l'obiettivo di rispettare alcuni principi direttivi, *i.e.*, prezzi stabili, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane, nonché una bilancia dei pagamenti sostenibile, nel rispetto dei principi di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza (art. 119 TFUE)³².

Ora, nonostante l'art. 5 TFUE attesti alla competenza degli Stati membri il coordinamento delle proprie politiche economiche nell'ambito dell'Unione, con la sola possibilità, per il Consiglio, di adottare indirizzi di massima; nonostante l'art. 119 TFUE preveda, ai soli fini enunciati dall'art. 3 del TUE, che l'azione degli Stati membri e dell'Unione comprende l'adozione di una politica economica fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni, condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, nonostante ciò, il *cons.* 45, del reg. 2024/1263, dispone che "Poiché gli obiettivi del presente regolamento, vale a dire garantire il coordinamento efficace delle politiche economiche e la sorveglianza di bilancio multilaterale, *non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri ma, a motivo della portata o degli effetti del coordinamento e della sorveglianza, possono essere conseguiti meglio a livello di Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà* sancito dall'articolo 5 TUE"³³.

In sostanza, l'Unione chiarisce immediatamente e senza mezzi termini che la materia "coordinamento delle politiche economiche" *non può più essere di competenza statale*, ma - attraverso il principio di sussidiarietà- deve essere gestita a livello sovranazionale perché solo l'UE può conseguire "al meglio" tale obiettivo.

costituzionale" e che quindi rende inutile la valutazione sulla rilevanza della questione ([Corte cost., sent. 11 aprile 2024, n. 100](#), cons. dir. 5.3). Cfr. A. RUGGERI, [Ancora in tema di tecniche di risoluzione delle antinomie tra norme interne e norme sovranazionali self-executing \(a prima lettura di Corte cost. n. 15 del 2024\)](#), e dello stesso A., [A riguardo di talune rilevanti precisazioni fatte dalla Consulta in tema di "doppia pregiudizialità" \(a prima lettura di Corte cost. n. 100 del 2024\)](#), *retro*, rispettivamente, 305 ss. e 667 ss.; nonché. A. CIANCIO, [Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, il dialogo «a distanza» con la Corte costituzionale e i possibili rimedi al giudicato amministrativo in contrasto con il diritto europeo \(notazioni su tre casi recenti, a partire dalla vicenda «Randstad»\)](#), *retro*, 570 ss.

³² Cfr. A. GUZZAROTTI, *La sovranità*, cit., in part. 329 ss., dove sottolinea come nei Trattati non si faccia riferimento alla sovranità degli Stati membri, ma al riparto di competenze tra questi ultimi e l'UE; nonché, da ultimo, dello stesso A., *Neoliberismo e difesa dello Stato di diritto in Europa*, Milano, 2023, 46. Sul punto, incisivamente, R. CALVANO, *Legalità UE e Stato di diritto, una questione per tempi difficili*, in [Rivista AIC](#), 2022, 184.

³³ Aggiungendo che "il presente regolamento si limita a quanto è necessario per conseguire tali obiettivi in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo".



A ciò si aggiunga un'altra circostanza particolarmente rilevante, derivante dal fatto che con i tre atti normativi che compongono il nuovo PSC si rivisita in maniera significativa il quadro della *governance* economica europea incorporando nel diritto dell'Unione il principio del pareggio di bilancio degli Stati membri, previsto solo dal c.d. *Fiscal compact* che, come noto, è un Trattato internazionale e non un atto dell'UE³⁴.

La soluzione di tale antinomia, tuttavia, come ampiamente previsto³⁵, non ha creato problemi di sorta essendo già disciplinata dallo stesso *Fiscal compact* che, all'art. 2, dispone che le sue norme debbano essere applicate in conformità "con i Trattati su cui si fonda l'Unione europea e con il diritto dell'Unione europea" stessa, con la conseguenza che le norme internazionali devono adattarsi alla nuova normativa sovranazionale senza che sia necessaria una loro modifica³⁶.

Resta, poi, aperta la questione relativa al rispetto di uno dei principi fondamentali dell'UE, quello della libera concorrenza, perché l'uniformazione imposta dal pareggio di bilancio verso cui devono tendere *tutti* gli Stati membri impedisce l'adozione da parte di ciascuno di essi della propria politica economica con il risultato di falsare proprio quella concorrenza che si vuole esaltare³⁷.

Insomma, questo nuovo PSC non solo viola i Trattati adottando norme con essi contrastanti, ma, soprattutto, costituisce un grave *vulnus* alla sovranità fiscale e finanziaria degli Stati membri intesa come "la facoltà dello Stato di riconoscere i propri debiti e le forme di pagamento ed eventuale estinzione degli stessi"³⁸, trasfigurando la legge di bilancio, "essenza politica dell'azione dello Stato contemporaneo"³⁹, non più espressione della volontà popolare, ma ridotta ormai a un "di cui" del *Piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine*, che è il documento "contenente gli impegni di uno Stato membro in materia di

³⁴ Nei Trattati sovranazionali, infatti, non c'era e non c'è alcun cenno al pareggio di bilancio degli Stati membri, ma solo, ex art. 310 TFUE, al pareggio del bilancio dell'Unione.

³⁵ Cfr. F. SALMONI, *Aspetti problematici degli Orientamenti della Commissione*, cit., 152 ss.

³⁶ Cfr. G.L. TOSATO, *Riflessioni sulla riforma della governance economica dell'Unione europea*, in *Rassegna Astrid*, 2023, 1 ss.

³⁷ Cfr. G. GUARINO, *Un saggio di verità sull'Europa e sull'euro*, II, 1999, in versione pdf, ora in *Cittadini europei e crisi dell'Euro*, Napoli, 2014, 46-47.

³⁸ Cfr. G. DI GASPARE, *L'art. 81 della Costituzione, abdicazione della sovranità finanziaria dello Stato?* in *Amministrazione In Cammino*, 2014, 1; nonché, dello stesso A., *L'art. 81 Cost. novellato: abdicazione della sovranità finanziaria ed opacità della manovra di bilancio*, in *Diritto Costituzionale*, 2018/2, 43 ss.

³⁹ Cfr. M. DEGNI, P. De IOANNA, *Il bilancio è un bene pubblico. Potenzialità e criticità delle nuove regole del bilancio dello Stato*, Roma, 2017, 13. Si veda anche, sul punto, C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Milano, 2015, 255, che giustamente rileva come il processo di bilancio rappresenti "una delle politiche cruciali dei sistemi democratici moderni, il cui governo ha delle implicazioni assolutamente determinanti sul complesso degli altri interventi pubblici dell'ordinamento; nonché sulle prospettive di promozione della comunità politica";



bilancio, di riforme e di investimenti”⁴⁰, senza che nessuno possa fare niente se non accettare supinamente quanto deciso a livello sovranazionale.

L’UE, infatti, attraverso la novellata normativa esorbiterebbe in maniera preoccupante dalle proprie competenze incidendo sulla *competenza esclusiva degli Stati membri in materia di politica di bilancio* (l’art. 120 TFUE si riferisce alle politiche economiche di cui la politica di bilancio è, ovviamente, la più significativa) nel cui ambito Commissione e Consiglio -in base ai Trattati sovranazionali- potrebbero solo adottare atti di indirizzo e di sorveglianza, atti che *non* possono in alcuna misura vincolare i bilanci degli Stati membri (artt. 5, par. 1 e 121, par. 2, del TFUE)⁴¹.

Ora, invece, con l’adozione concertata, ma orientata e vincolata⁴², del Piano nazionale strutturale di bilancio la politica di bilancio nazionale cessa di essere una prerogativa autonoma ed esclusiva degli Stati membri per diventare -non solo di fatto, ma anche di diritto- ancillare alla politica economico-finanziaria unionale e, cosa assai più grave, alla sua politica monetaria, perché “la neutralità e indipendenza della politica monetaria comportano giocoforza una condizione di *dominance* monetaria a discapito di quella fiscale”⁴³, cosicché è indispensabile adottare regole sulla *governance* economica uguali per tutti (ancorché da perseguire con percorsi personalizzati) il cui risultato è quello di limitare il ricorso alla spesa pubblica in *deficit*.

La politica di bilancio sovranazionale, infatti, non viene minimamente considerata dal nuovo quadro normativo sulla *governance* economica, con il che si ha chiaramente una frammentazione della politica di bilancio a livello statale derivante dalla contrattazione tra ogni singolo Paese e l’UE che stride con le attuali sfide geoeconomiche e con la propensione di Stati Uniti e Cina a proiettarsi nel futuro come le due uniche super potenze mondiali, tanto

⁴⁰ Cfr. reg. [2024/1263](#), art. 2.6.

⁴¹ Cfr. G.L. TOSATO, *Riflessioni sulla riforma*, cit.

⁴² Riteneva positiva tale circostanza M. BUTI, *Bilancio Ue, benefici delle nuove regole*, in [ISole24ORE](#), 9 giugno 2024, che afferma “il *focus* sul percorso pluriennale della spesa netta sarà il più importante contributo alla semplificazione e alla «leggibilità» delle nuove regole comuni. L’orientamento a medio termine della politica fiscale è formalmente presente anche nella programmazione attuale, ma è stato sistematicamente disatteso. Evitare che gli obiettivi di *deficit* siano rivisti ogni anno «forzando» il governo a rendere esplicite le preferenze di bilancio per tutto il periodo della legislatura contribuirà alla trasparenza e al dibattito democratico”.

⁴³ Cfr. O. CHESSA, *Critica del neo-costituzionalismo finanziario. Sul nesso tra scienza economica e diritto pubblico*, in [Diritto & Conti](#), 2021, 104. Si veda anche, sul punto, G. TRIA, Audizione sulla *Riforma del quadro di governance economica europea*, 10 marzo 2022, secondo il quale “in vista di una normalizzazione della politica monetaria si pone oggi il tema del supporto della politica fiscale agli obiettivi monetari e, in particolare, quello del rafforzamento della politica fiscale a livello comunitario in modo da ridurre la necessità dell’azione di supplenza garantita sempre più spesso dalla politica monetaria ai fini della stabilizzazione dell’economia” (ivi, 59).



che tra i commenti più pungenti vi è chi ha sottolineato come “sembra che l’Europa abbia deciso di rimanere un nano economico e politico internazionale”⁴⁴.

4. Logica negoziale e squilibrio di potere tra le parti nel nuovo Patto di stabilità e crescita: la personalizzazione dei Piani di bilancio nazionali ancorata alla traiettoria specifica per Paese e all’analisi di sostenibilità del debito

Ma torniamo alla normativa recentemente approvata che introduce il nuovo Patto di stabilità e crescita e modifica le regole sulla *governance* economica dell’Unione.

Mi sembra importante sottolineare, in primo luogo, che -come nel *Recovery fund*-, la logica sottesa al nuovo quadro normativo è quella *negoziale* tanto è vero che ogni Stato membro deve presentare al Consiglio e alla Commissione un *Piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine* della durata di 4 o 5 anni⁴⁵ estendibile fino a 7 anni se si realizzano riforme e investimenti (che ora devono includere quelle previste nel PNRR)⁴⁶.

È vero che in questo modo si concorda una *personalizzazione* del rientro nei parametri del 60% e del 3%, che autorevole dottrina ha definito “vincoli stupidi”⁴⁷, (valori numerici rimasti invariati pur non avendo alcuna base scientifica anzi, in qualche misura, come vedremo, rafforzati), che potrebbe risultare -apparentemente- apprezzabile perché “introduce un certo gradualismo nell’aggiustamento fiscale dei conti pubblici”⁴⁸, ma questa personalizzazione non è frutto di una trattativa alla pari, bensì, per i Paesi come l’Italia che hanno un rapporto debito/PIL superiore al 60% e *deficit*/PIL superiore al 3%, impone di tenere conto di *una traiettoria di riferimento specifica per Paese* basata sul rischio e ancorata all’analisi di sostenibilità del debito (DSA) *figlia delle valutazioni effettuate a monte e unilateralmente dalla Commissione europea*⁴⁹.

⁴⁴ Così, R. ROMANO, *Considerazioni sul nuovo Patto di Stabilità*, in *Sbilanciamoci*, 6 maggio 2023, che aggiunge “Il nuovo Patto di Stabilità Europeo non ha un orizzonte «normativo», e riduce la politica economica ad una fiera di Paese, dove chi urla più forte può anche vincere, ma rimane pur sempre solo una fiera”.

⁴⁵ A seconda della durata della legislatura.

⁴⁶ Cfr. [reg. 2024/1263](#), art. 11.1 in virtù del quale ciascuno Stato membro presenta il proprio Piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine entro il 30 aprile dell’ultimo anno del Piano in vigore, fatta eccezione per il primo Piano che deve essere presentato dagli Stati membri entro il 20 settembre 2024 (*ex art.* 36.1.a)

⁴⁷ Cfr. M. DEGNI, *Così l’Italia è di nuovo nella gabbia del Patto di stabilità e crescita*, in *Il Manifesto*, 26 maggio 2024, ponendo l’accento sul vincolo del debito, definendo “meno stupido” quello del *deficit*.

⁴⁸ Cfr. R. ROMANO, *Il rebus del Patto e del voto finale*, in [Sbilanciamoci](#), 25 aprile 2024.

⁴⁹ Cons. 14 e cons. 22 che recita “Al fine di valutare se sono necessari ulteriori aggiustamenti alla fine del periodo di attuazione di quattro o cinque anni del piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine, la Commissione dovrebbe rivalutare la situazione e, se il debito pubblico dello Stato membro è ancora superiore al 60 % del PIL o il disavanzo pubblico è superiore al 3 % del PIL, proporre una nuova traiettoria di riferimento”. Ha ragione L. BARTOLUCCI, *Il percorso della riforma del Patto di Stabilità: il compromesso raggiunto peggiora la*



Tale valutazione lascia ampi margini di discrezionalità alla stessa Commissione in quanto è vero che da una parte può garantire maggiore flessibilità, ma dall'altra nulla osta a che attraverso questo strumento siano non solo suggeriti, ma finanche imposti, in momenti di crisi, aggiustamenti macroeconomici che richiamano le tristemente note misure di austerità⁵⁰.

Naturalmente, la personalizzazione dei percorsi della spesa netta ha lo scopo di rispondere alle esigenze di coordinare, come previsto e consentito dai Trattati, le posizioni di bilancio e del debito pubblico dei vari Stati membri tra di loro molto eterogenee, ma il risultato, purtroppo, va in una direzione decisamente opposta.

Così, in aggiunta alle raccomandazioni specifiche per Paese (ex art. 6.1, reg. 1176/2011 in combinato disposto con gli artt. 121.2 e 148.2, TFUE) adesso avremo anche le *traiettorie specifiche per Paese* e le *priorità di investimento specifiche per Paese* (da rispettare ogni volta che uno Stato membra chiede di prorogare il periodo di aggiustamento di tre anni, ex cons. 31, reg. 2024/1263)⁵¹.

Ovviamente, sono obbligati al rispetto di tali requisiti solo quei Paesi il cui debito pubblico sia superiore al 60% del PIL e il cui *deficit* pubblico sia superiore al 3% del PIL.

In tali casi il Patto di stabilità e crescita prende le mosse da un atto della Commissione, *la traiettoria di riferimento per la spesa netta*⁵², basata sul rischio e diversa da Paese a Paese (artt. 5 e 6, reg. 2024/1263) che sostituisce il "vecchio" criterio del saldo strutturale.

buona proposta della Commissione (ma è comunque un passo in avanti rispetto al "vecchio" Patto), in [Diritti Comparati](#), 2024, 7, quando afferma che non è chiaro "il senso dell'analisi sulla sostenibilità del debito nel momento in cui vengono reintrodotte soglie rigide, specialmente nel caso in cui tale analisi dovesse dare risultati contrastanti con le altre regole. E, soprattutto, si torna ai problemi legati alle grandezze strutturali, cioè aggiustate per il ciclo, in quanto basate sull'*output gap*, cioè una variabile non osservabile e il cui processo di stima è instabile e poco noto".

⁵⁰ Cfr. D. GUARASCIO, F. ZEZZA, *Un'analisi critica della proposta di riforma delle regole fiscali europee*, 18 dicembre 2022, sul sito [web](#) dell'associazione *Etica ed Economia*.

⁵¹ Le priorità di investimento specifiche per Paese sono previste perché la richiesta di proroga di tre anni del periodo di aggiustamento non deve comportare "una riduzione del livello degli investimenti pubblici finanziati a livello nazionale per il periodo coperto dal piano, rispetto al livello a medio termine precedente l'inizio del piano, tenendo conto delle dimensioni e della portata delle sfide specifiche per Paese" (cons. 31, [reg. 2024/1263](#)).

⁵² Ossia la spesa pubblica al netto della spesa per interessi, delle misure discrezionali sul lato delle entrate, della spesa per i programmi dell'Unione interamente finanziata dai fondi dell'Unione, della spesa nazionale per il cofinanziamento di programmi finanziati dall'Unione, nonché degli elementi ciclici della spesa per i sussidi di disoccupazione. In linea con i principi guida utilizzati dalla Commissione per classificare le operazioni come misure *una tantum* e altre misure temporanee, anche tali misure *una tantum* e altre misure temporanee dovrebbero essere escluse dall'indicatore della spesa netta. Tale indicatore, che non è influenzato dal funzionamento degli stabilizzatori automatici e da altre fluttuazioni delle spese al di fuori del controllo diretto del governo, lascia un margine di manovra per la stabilizzazione macroeconomica anticiclica (cons. 13 e art. 2, [reg. 2024/1263](#))



In questo documento la Commissione impone (o, meglio, suggerisce caldamente) agli Stati membri di *adattare* il proprio bilancio, nell'ambito del Piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine, in maniera *lineare* e *proporzionale* allo sforzo complessivo compiuto nell'arco dell'intero periodo di aggiustamento (art. 6.1.c, reg. 2024/1263)⁵³.

Ma non solo. Perché nella traiettoria di riferimento la Commissione impone anche che nei loro *Piani nazionali strutturali* gli Stati che hanno un rapporto debito/PIL superiore al 90%, come l'Italia, si impegnino a diminuire detto rapporto di un importo medio annuo minimo pari al 1% del PIL (mentre per quelli con un rapporto debito/PIL compreso tra il 60% e il 90% sussiste il vincolo di diminuirlo di 0,5 punti percentuali)⁵⁴.

È vero, quindi, che non ci sarà più la c.d. regola del ventesimo (*i.e.*, l'obbligo di ridurre il debito di un ventesimo l'anno), giacché era difficile che essa potesse essere realmente rispettata da tutti i Paesi dell'Eurozona che hanno sistemi economici molto diversi tra loro: al contrario, l'approccio adottato con questa riforma sembrerebbe essere più calibrato sulle specifiche situazioni economiche dei singoli Stati membri⁵⁵.

Eppure, come sottolineato in dottrina, "è bene non fidarsi troppo dell'interazione Paesi-Commissione e imporre comunque una regola minima. È un ritorno al vecchio sistema, sebbene attenuato. Per dare un'idea, la regola attuale sul debito per l'Italia (mai applicata) richiederebbe una riduzione del rapporto di circa quattro punti di Pil l'anno"⁵⁶.

E dire che, come noto, non solo i predetti vincoli non erano previsti negli *Orientamenti* presentati dalla Commissione il 9 novembre 2022 (che si limitavano a disporre che il rapporto debito/PIL avrebbe dovuto risultare ridotto al termine del percorso di aggiustamento), ma vanno anche in una direzione opposta e contraria a quella della *personalizzazione* del Piano perché valgono per tutti gli Stati "contraddicendo una delle idee centrali della proposta della Commissione: la differenziazione del percorso di aggiustamento dei diversi paesi sulla base delle loro caratteristiche specifiche"⁵⁷.

A ciò dobbiamo aggiungere un nuovo parametro piuttosto stringente che fa riferimento alla c.d. *salvaguardia di resilienza relativa al disavanzo*, in forza della quale la traiettoria di riferimento della Commissione deve assicurare che l'aggiustamento di bilancio prosegua finché lo Stato membro interessato non raggiunga un livello di *deficit* in grado di fornire un *margin*e di resilienza, ossia un margine di sicurezza, dell'1,5% del PIL rispetto al "classico" 3% del PIL⁵⁸.

⁵³ La Commissione ha un potere significativo nella fase di negoziazione del Piano proposto dal singolo Stato membro assumendo una posizione decisamente privilegiata rispetto alle altre Istituzioni europee.

⁵⁴ Cfr. art. 7, [reg. 2024/1263](#).

⁵⁵ È altresì scomparsa la regola dell'obiettivo di bilancio a medio termine (OMT).

⁵⁶ Cfr. M. BORDIGNON, *La riforma del Patto di stabilità e le sue implicazioni per l'Italia*, in Rassegna [Astrid](#), 2024, 5.

⁵⁷ Cfr. M. BORDIGNON, *Il Patto che non c'è*, in *lavoce.info*, 26 maggio 2024.

⁵⁸ Comune in termini strutturali a tutti gli Stati membri ex art. 8, [reg. 2024/1263](#).



Un valore che, nei fatti, riduce quella sorta di pseudo-programmazione figlia della negoziazione tra i singoli Paesi e l'UE per addivenire all'approvazione dei Piani nazionali strutturali e che diventa l'obiettivo di medio termine per assicurare "una sorta di cuscinetto finanziario in grado di affrontare le eventuali recessioni"⁵⁹, garantendo "la costituzione di riserve di bilancio per circostanze avverse e *shock*, facilitando in tal modo la conduzione di politiche anticicliche nell'ambito del quadro di bilancio dell'Unione"⁶⁰.

Infine, per raggiungere il menzionato margine di resilienza il saldo primario strutturale⁶¹ deve migliorare ogni anno di 0,4 punti percentuali del PIL (ancora una volta una regola quantitativa uguali per tutti)⁶². Anche in questo caso, in sostanza, "c'è la riemersione delle vecchie regole, in forma più blanda. Il disavanzo strutturale dell'1,5% è la nuova versione del vecchio OMT, il saldo di bilancio in termini strutturali che avrebbe messo al riparo da disavanzi eccessivi (ovvero superiori al 3% nelle fasi negative del ciclo)"⁶³.

Inoltre, come affermato, "sebbene l'impatto economico relativo al *deficit* pubblico sia imponente, dal lato del debito, se possibile, l'effetto del PSC è ancor più severo. In generale il debito pubblico dovrebbe contrarsi di quasi dieci punti di Pil, ma è il valore in milioni di euro che restituisce l'impatto di questo criterio: ogni anno, di norma, il debito pubblico dovrebbe contrarsi di 183.737 milioni di euro, poco meno delle risorse destinate al PNRR italiano tra il 2022 e il 2026, oppure a 1/3 di NGEU"⁶⁴.

5. Il Piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine: vincoli contenutistici e gestione esterna delle priorità economico-finanziarie, del volume e della qualità delle spese e degli investimenti degli Stati membri

Dopo la trasmissione da parte della Commissione della traiettoria di riferimento agli Stati membri che sfiorano i parametri del 60% e del 3%⁶⁵, questi ultimi devono predisporre il loro Piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine che si deve attenere ai vincoli *quantitativi* sin qui ricordati e contenere anche tutta una serie di *altri* vincoli che vanno dalla

⁵⁹ Cfr. R. ROMANO, *Il rebus del Patto e del voto finale*, cit.

⁶⁰ Cfr. cons. 20, [reg. 2024/1263](#).

⁶¹ Ossia il *deficit* al netto degli interessi corretto per il ciclo sulla base dell'*output gap*: così, M. BORDIGNON, *La riforma del Patto di stabilità*, cit., 5.

⁶² Ex art. 8, [reg. 2024/1263](#), secondo il quale tale margine si riduce a 0,25 punti percentuali del PIL in caso di proroga del periodo di aggiustamento.

⁶³ Cfr. M. BORDIGNON, *La riforma del Patto di stabilità*, cit., 5.

⁶⁴ Cfr. R. ROMANO, *Il rebus del Patto e del voto finale*, cit.

⁶⁵ Ovviamente i Paesi "virtuosi" non applicano questa procedura essendo previsto che siano loro a farsi parte diligente proponendo il loro Piano alla Commissione eventualmente richiedendo informazioni tecniche (art. 9, [reg. 2024/1263](#)).



descrizione del percorso della spesa netta, con le relative ipotesi macroeconomiche sottostanti e le misure strutturali di bilancio programmate, al fine di dimostrare che entro la fine del periodo di aggiustamento previsto dal Piano il rapporto debito/PIL si mantenga su un percorso di riduzione plausibile e che il rapporto *deficit*/PIL sia portato al di sotto del 3% del PIL (art. 6, reg. 2024/1263), che i requisiti di bilancio rispettino clausola di salvaguardia sulla sostenibilità del debito (art. 7, reg. 2024/1263) e quella sulla resilienza relativa al disavanzo (art. 8, reg. 2024/1263)⁶⁶.

Il Piano, poi, ex art. 13, reg. 2024/1263 oltre che includere la traiettoria di riferimento specifica per Paese trasmessagli dalla Commissione deve anche, obbligatoriamente, fornire tutta una serie di informazioni, quali: 1) spiegare in che modo lo Stato membro interessato garantirà la realizzazione delle riforme e degli investimenti in risposta alle principali sfide individuate nel contesto del semestre europeo, in particolare nelle raccomandazioni specifiche per Paese; 2) spiegare come affronterà le priorità comuni dell'Unione e cioè la transizione equa, verde e digitale, compresi gli obiettivi climatici; 3) spiegare il modo in cui affronterà la resilienza sociale ed economica, compreso il pilastro europeo dei diritti sociali, la sicurezza energetica e lo sviluppo di capacità di difesa⁶⁷; 4) descrivere gli interventi dello Stato membro interessato volti a dare seguito alle raccomandazioni specifiche per Paese che gli sono state rivolte e che sono pertinenti per la procedura per gli squilibri macroeconomici a norma del reg. 1176/2011, nonché, se del caso, agli avvertimenti formulati dalla Commissione o alle raccomandazioni presentate dal Consiglio a norma dell'art. 121.4, TFUE; 5) indicare in che modo garantirà la realizzazione delle riforme e investimenti che giustificano la proroga del periodo di aggiustamento di tre anni qualora lo abbia richiesto e descrivere l'impatto previsto delle riforme e degli investimenti che giustificano la proroga del periodo di aggiustamento; 6) descrivere l'impatto delle riforme e degli investimenti già attuati dallo Stato membro interessato, prestando particolare attenzione all'impatto sulla sostenibilità di bilancio per mezzo di entrate pubbliche, spese e crescita potenziale future, sulla base di evidenze economiche solide e basate su dati; 7) contenere informazioni riguardanti le principali ipotesi macroeconomiche e di bilancio, le passività implicite e potenziali; 8) descrivere il livello previsto degli investimenti pubblici finanziati a livello nazionale per tutto il periodo contemplato dal piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine; 9) indicare il fabbisogno di investimenti pubblici, anche relativamente alle priorità comuni dell'Unione (transizione verde, resilienza sociale ed economica, sicurezza energetica e difesa comune

⁶⁶ Secondo A. FRANCESCANGELI, G. GIOIA, *Riforma del patto di stabilità e crescita e nuova governance economica. Sulla recente proposta della Commissione europea*, in *Diritti Comparati*, 2023, 4 ss. il nuovo Patto ha "un'attenzione tutta rivolta a parametri quantitativi e non qualitativi".

⁶⁷ Si guardi anche, sul punto, l'art. 2, [reg. 2024/1264](#) (che disciplina anche la procedura per debito eccessivo) e che al suo comma 3, lettera e) esclude dalla valutazione dell'osservanza dei criteri relativi al disavanzo e al debito l'aumento degli investimenti pubblici nel settore della difesa, se del caso, considerando anche il momento della registrazione della spesa per il materiale militare.



europea); 10) riferire alle Istituzioni sovranazionali circa la consultazione dei parlamenti nazionali e la consultazione della società civile, delle parti sociali, delle autorità regionali e degli altri portatori di interessi; 11) indicare la coerenza e, se del caso, la complementarità con i fondi per la politica di coesione e con il PNRR durante il periodo di funzionamento del dispositivo per la ripresa e la resilienza a norma del regolamento (UE) 2021/241⁶⁸.

Non è difficile notare quali e quanti siano i vincoli che si attestano in capo agli Stati membri nel momento in cui si apprestano a negoziare il loro Piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine.

Vincoli che non sono affatto soltanto quantitativi, ma anche *contenutistici* e che, a mio avviso, vanno persino oltre le condizionalità cui siamo ormai da tempo abituati⁶⁹, configurandosi come una vera e propria *gestione esterna delle priorità economico-finanziarie degli Stati membri, del volume e della qualità delle spese e degli investimenti*⁷⁰.

La valutazione e l'approvazione dei Piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine degli Stati membri, infatti, avviene nell'ambito del Semestre europeo così come il monitoraggio della loro attuazione, effettuato sulla base di una relazione annuale da essi stessi presentata che deve rendere conto sia dei progressi compiuti in termini di attuazione del percorso di spesa netta stabilito dal Consiglio, sia dell'attuazione delle riforme e degli investimenti nell'ambito del Semestre europeo (oltre a quelli previsti nel caso di proroga del periodo di aggiustamento)⁷¹.

⁶⁸ Cfr. art. 13, [reg. 2024/1263](#). Sulle proposte presentate dalla Commissione nei suoi *Orientamenti*, mi si permetta il rinvio a F. SALMONI, *Aspetti problematici degli Orientamenti*, cit., 151 ss.; C. Forte, *La nuova governance fiscale europea: quali possibili riflessi sull'ordinamento interno?* in [Osservatorio costituzionale](#), 2023, 223 ss.; A. GUAZZAROTTI, *La riforma delle regole fiscali in Europa: nessun Hamiltonian moment*, in [Rivista AIC](#), 2023, 2 ss.; A. FRANCESCANGELI, *Live in Brussels: un piano quinquennale per rifugiarsi sotto il Patto di Stabilità. Sullo stato della proposta di modifica delle regole del PSC della scorsa primavera*, in [Diritti Comparati](#), 4 dicembre 2023, 1 ss.; G.L. TOSATO, *Il regolamento sul braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita nel testo del trilatero. Brevi note*, in [Rassegna Astrid](#), 4/2024, 1 ss.; M. BORDIGNON, F. NERI, *Le regole fiscali europee per il 2024*, in [Osservatorio CPI](#), 2023, 1 ss.; M. DANI, *La riforma della governance economica europea nella prospettiva del diritto costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2022, 630 ss.; G. CARNAZZA, E. CARNEVALI, *Riforma del Patto di stabilità e crescita: un'occasione persa*, in *lavoce.info*, 16 febbraio 2024; G. AMATO, F. BASSANINI, C. De VINCENTI, P. GUERRIERI, M. MESSORI, P.C. PADOAN, R. PERISSICH, G.L. TOSATO, *EU economic governance in the new geopolitical scenario: a policy agenda*, in [Astrid Paper 92-bis](#), 15 maggio 2023, 3 ss.

⁶⁹ Sulle condizionalità, M. FISICARO, *Condizionalità macroeconomica e politica di coesione: la solidarietà europea alla prova dei vincoli economico-finanziari*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2019, 413 ss.; nonché, se si vuole F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in [Costituzionalismo.it](#), 2021, 52 ss. e *Indirizzo politico economico*, cit., 77 ss.

⁷⁰ "Dati i vincoli degli obiettivi concordati, i Paesi alla fine sono costretti a misurarsi ancora con il Pil potenziale e il deficit strutturale, che dovevano essere accantonati in ragione del fatto che si tratta di variabili di difficile osservazione". Così, R. ROMANO, *Il rebus del Patto e del voto finale*, cit.

⁷¹ Art. 21, [reg. 2024/1263](#) in combinato disposto con l'art. 4.



Va anche detto che il meccanismo sin qui descritto non si applica a quegli Stati che, ai sensi del c.d. braccio preventivo del PSC, sono oggetto di una procedura di infrazione per *deficit* eccessivo (come presumibilmente accadrà, a breve, all'Italia)⁷², i quali prima dovranno uscirne adottando un percorso di aggiustamento triennale e riportando il *deficit* al di sotto della soglia del 3%, e solo a quel punto dovranno presentare il loro Piano soggetto alle nuove regole sulla *governance* economica europea⁷³. È quindi plausibile che il nostro Paese dovrà presentare il proprio Piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine soltanto nel 2027 lasciandone la predisposizione al futuro governo.

È altresì contemplato che la traiettoria di bilancio concordata possa essere *riveduta* prima della fine del periodo coperto dal Piano, ma solo in caso di *circostanze oggettive* che ne rendano impraticabile l'attuazione, una clausola, quest'ultima, volutamente ampia, generale, e senza alcun ancoraggio giuridico al punto che *le circostanze oggettive finiscono per trasformarsi in valutazioni soggettive*, frutto anch'esse di negoziato ed espresse sulla base di considerazioni politiche tra lo Stato membro e le Istituzioni europee⁷⁴.

L'art. 26, reg. 2024/1263 ha poi previsto una *clausola di salvaguardia nazionale* in base alla quale, su richiesta di uno Stato membro la Commissione e il Consiglio possono consentirgli di deviare dal percorso della spesa netta stabilito dal Consiglio "nel caso in cui *circostanze eccezionali al di fuori del controllo dello Stato membro* abbiano rilevanti ripercussioni sulle sue finanze pubbliche, a condizione che tale deviazione non comprometta la sostenibilità di bilancio nel medio termine" aggiungendo, comunque, che tale deviazione sarà circoscritta nel tempo in base al termine che il Consiglio specificherà⁷⁵.

⁷² "Le novità Ecofin attengono all'introduzione di un parametro numerico per stabilire l'esistenza di un debito eccessivo (commisurato alle deviazioni annuali o cumulative registrate nel conto di controllo della spesa)". Così, G.L. TOSATO, *La riforma Ecofin del Patto di stabilità e crescita. Annotazioni legali*, in *Rassegna Astrid*, 2024, 5.

⁷³ Come giustamente sottolinea M. BORDIGNON, *Il Patto che non c'è*, cit., in questa ipotesi "l'Italia e gli altri paesi ad alto debito hanno ottenuto qualcosa e cioè il fatto che la Commissione nel determinare la correzione dei conti pubblici prevista nel triennio 2025-2027 tenga conto dell'incremento nella spesa per interessi intervenuta nel periodo, a seguito dell'ondata inflazionistica e del conseguente inasprimento dei tassi da parte della Bce. In pratica, vuol dire che nei tre anni considerati, l'Italia potrà contare su uno "sconto", cioè su una riduzione minore del *deficit* (strutturale) dello 0,5 per cento di Pil all'anno normalmente previsto, anche se l'entità dello "sconto" non è specificata nel testo. Il vantaggio si concluderà nel triennio o comunque quando l'Italia uscirà dalla procedura; a quel punto, con il piano di aggiustamento ci sarà da raggiungere l'obiettivo dell'1,5 per cento di *deficit* su Pil, non più solo del 3 per cento".

⁷⁴ E infatti qualsiasi revisione proposta dallo Stato membro dovrà essere valutata dalla Commissione e adottata dal Consiglio, seguendo lo stesso *iter* di approvazione del Piano originario (art. 15, [reg. 2024/1263](#)).

⁷⁵ Il comma 2 del medesimo articolo dispone che "Su richiesta dello Stato membro interessato e su raccomandazione della Commissione, il Consiglio può prorogare il periodo durante il quale tale Stato membro può deviare dal percorso della spesa netta stabilito dal Consiglio, se le circostanze eccezionali persistono. È possibile concedere una proroga più di una volta. Tuttavia, ciascuna proroga ha una durata massima di un anno".



Anche in questo caso, come nel precedente, la locuzione “circostanze eccezionali” si presenta come una clausola generale che, come nel caso dell’art. 77 Cost. che enuncia i presupposti per l’adozione dei decreti-legge, rinvia a un parametro indefinito che consente la deviazione dal percorso della spesa netta contenuto nel Piano concordato sulla base di valutazioni che rischiano di diventare squisitamente politiche.

6. Austerità e rischio spread: necessaria una riforma dei Trattati

Diversamente da quanto sostenuto da più parti, non è difficile intuire che il nuovo Patto di stabilità e crescita sia foriero di politiche di *austerità*.

Il percorso di avvicinamento ai consueti parametri del debito e del *deficit* ruota tutto intorno al concetto di spesa pubblica che, come detto, deve attenersi a un rigore di bilancio imposto dai vincoli sovranazionali della stabilità dei prezzi, di finanze pubbliche e condizioni monetarie sane, tutti vincoli di politica monetaria, che rendono impossibile il perseguimento di politiche espansive che portano ad un “predominio della politica monetaria su quella fiscale”⁷⁶.

Come è stato affermato, il nuovo PSC “non sembra meno kafkiano di quello che sostituisce ed è, per alcuni versi, financo più complesso e rigido di quello precedente. Inoltre, la scomparsa dall’orizzonte europeo di un bilancio comune adeguato, degli *eurobond* e di una qualche coerenza tra obiettivi *green* e digitali dichiarati, i vincoli stringenti di finanza pubblica sostanzialmente impediscono il raggiungimento di questi obiettivi, unitamente alla possibilità di aumentare la spesa per la difesa, rendono il nuovo PSC vecchio e insufficiente per misurarsi con la nuova geografia economica”⁷⁷.

La traiettoria di riferimento specifica per Paese, infatti, non si configura soltanto come un mero suggerimento della Commissione sulla cui base predisporre i propri Piani nazionali, ma va molto oltre perché se non se ne accolgono le indicazioni (peraltro basate -vale la pena sottolinearlo nuovamente- sulla DSA) non porterà all’approvazione dei menzionati Piani. Essa, dunque, incide sul *merito delle scelte di bilancio nazionali, sulla destinazione della spesa pubblica, sulle riforme e sugli investimenti* (in misura particolarmente marcata nel caso di richiesta di prolungamento del Piano di tre anni).

A mio sommo avviso, quindi, ritengo che la strada obbligata sia quella della riforma dei Trattati.

Un ulteriore aspetto da non sottovalutare è la circostanza che tutti i documenti della Commissione e del Consiglio che monitorano la situazione di ogni singolo Piano nazionale e il

⁷⁶ Cfr. A. GUAZZAROTTI, *Il convitato di pietra nella revisione del Patto di stabilità: la BCE*, in [fuori collana](#), 14 febbraio 2023.

⁷⁷ Cfr. R. ROMANO, *Il rebus del Patto*, cit.



loro andamento saranno resi pubblici, il che potrebbe comportare una reazione negativa dei mercati finanziari nei confronti dei Paesi classificati a rischio elevato, come l'Italia, con conseguenti possibili speculazioni che potrebbero portare ad un aumento dello *spread*⁷⁸.

La stessa conseguenza, cioè un aumento dello *spread*, potrebbe derivare anche dalle c.d. *sanzioni reputazionali*, che sono tutt'altro che banali in quanto metterebbero a nudo il fatto che uno Stato non ha adempiuto a quanto sottoscritto nel suo *Piano strutturale nazionale di bilancio* e quindi la sua solidità istituzionale e la sua capacità di prevenire e sanare gli squilibri macroeconomici sono a rischio.

Infine, credo si dovrà porre la massima attenzione a quanto sarà concordato nel *Piano* perché come detto, così come accade per le condizionalità, anche in fase di negoziazione del Piano la Commissione potrebbe imporre agli Stati membri l'adozione di misure che esulano dalle competenze unionali per come sancite nei Trattati⁷⁹.

7. Misure anticicliche e Piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine riveduto. La prospettiva europea dell'insufficienza (e forse inutilità) del bilancio annuale nazionale

Sussistono poi alcune importanti criticità tra l'approvazione delle nuove regole sulla *governance* economica europea e la loro compatibilità con la nostra Costituzione⁸⁰.

Mi riferisco, in particolare, a quanto disposto dall'art. 81 Cost., laddove prevede che "lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, *tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico*" che, come affermato dalla Consulta nella sua fondamentale [sent. 101 del 2018](#), contiene il fondamentale *principio di anticiclicità delle politiche di bilancio* che punta a contrastare le fasi avverse del ciclo economico⁸¹.

Per la Corte costituzionale, infatti, "il novellato art. 81 Cost. ha assunto – soprattutto attraverso la formulazione del primo comma – un significato «anticiclico» in termini di politica fiscale e monetaria e, più in generale, di politica economica, consistente nella

⁷⁸ Cfr. G. TRIA, *Le pagelle della Ue sulla sostenibilità dei debiti sono rischiose*, 5 dicembre 2022, in [IIsole24ORE](#).

⁷⁹ Sul rischio che attraverso le condizionalità macroeconomiche l'UE possa surrettiziamente disciplinare su materie che, in base ai Trattati, non sono di sua competenza, sia consentito il rinvio a F. SALMONI, *Quel "pasticciaccio brutto" della riforma del Patto di stabilità*, 30 gennaio 2023, in [fuori collana](#), nonché *L'insostenibile «leggerezza» del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia alla prova dell'emergenza pandemica*, in [federalismi.it](#), 2020, *passim*.

⁸⁰ *Contra*, N. LUPO, *Perché non occorre modificare la Costituzione a seguito del nuovo Patto di stabilità e crescita*, in *Dir. comp.*, 2024, 1 ss.

⁸¹ Cfr. [Corte cost., sent. 17 maggio 2018, n. 101](#), punto 6.2.1, cons. dir. Sulla legge di bilancio, da ultimo, N. LUPO, *La sessione di bilancio nella forma di governo, tra Italia e Unione europea*, in M. LUCIANI, N. LUPO, C. BERGONZINI, *Il Bilancio dello Stato*, Napoli, 2023, 63 ss.



missione di attenuare le fluttuazioni, intervenendo sul mercato per frenare la ripresa o contrastare la depressione dell'attività economica a seconda delle contingenze caratterizzanti i relativi cicli economici"⁸².

Contrasto che può diventare ancora più significativo nel caso in cui trovi applicazione l'art. 81, c. 2, Cost., ai sensi del quale è esplicitamente consentito il ricorso all'indebitamento "al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, *al verificarsi di eventi eccezionali*".

Ma come si concilia la *rigidità* del Piano strutturale di bilancio a medio termine con il principio di anticiclicità sancito nella nostra Costituzione e confermato dalla giurisprudenza del giudice delle leggi?

Da quanto disposto nel reg. 2024/1263, infatti, sembrerebbe emergere l'impossibilità di ricorrere all'indebitamento in funzione anticiclica se non *calando e vincolando* la politica di bilancio nazionale, e quindi la legge di bilancio, nel percorso pluriennale di spesa primaria netta concordato con l'UE⁸³.

Questo perché la *clausola di salvaguardia di resilienza comune*, di cui si è accennato, dovrebbe garantire la costituzione di riserve di bilancio per circostanze avverse e *shock*, facilitando in tal modo la conduzione di politiche anticicliche *nell'ambito del quadro di bilancio dell'Unione*, proprio come la *clausola di salvaguardia specifica per Paese* dovrebbe poter consentire "una deviazione dal percorso della spesa netta stabilito dal Consiglio qualora *circostanze eccezionali* (...) abbiano rilevanti ripercussioni sulle sue finanze pubbliche e richiedano misure di bilancio anticicliche, *a condizione che tale deviazione non comprometta la sostenibilità di bilancio nel medio termine*"⁸⁴.

⁸² Cfr. [sentt. n. 247 del 2017](#), punto 9.2, cons. dir. e [61 del 2018](#), punto 2, cons. dir. In dottrina, *ex plurimis*, M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in *Corte costituzionale, Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Milano, 2014, 18; G. RIVOSACCHI, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, in [Nomos](#), 2020, 23; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in [Rivista AIC](#), 2014, 1 ss.; S. PAJNO, *Principi, regole e clausole generali del diritto costituzionale del bilancio*, in [Diritto & Conti](#), 2021, 123 ss.

⁸³ In sostanza sembrerebbe che nel concordare il proprio Piano strutturale di bilancio lo Stato membro debba cercare di prevedere *ex ante* come fare fronte a periodi congiunturali sfavorevoli attingendo alle risorse "messe da parte" durante i momenti di crescita.

⁸⁴ Cfr. cons. 41, [reg. 2024/1263](#). Di conseguenza, "per tenere traccia delle deviazioni cumulative in eccesso e in difetto della spesa netta osservata rispetto al percorso della spesa netta stabilito dal Consiglio, la Commissione istituisce un conto di controllo che sarà azzerato dopo l'approvazione da parte del Consiglio di un nuovo piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine" (art. 22, [reg. 2024/1263](#)). Il conto di controllo registrerà un debito quando la spesa netta osservata dello Stato membro interessato in un dato anno è *superiore* al percorso della spesa netta stabilito dal Consiglio; registrerà un credito quando la spesa netta osservata dello Stato membro interessato in un dato anno è *inferiore* al percorso della spesa netta stabilito dal Consiglio. Il saldo cumulato del conto di controllo è pari alla somma dei debiti e dei crediti annuali ed è espresso in percentuale del PIL.



Come detto, però, le menzionate deviazioni temporanee dal Piano di medio termine sono consentite solo in *circostanze eccezionali*⁸⁵, una formula talmente vaga da configurarsi come una clausola generale, un vero e proprio concetto giuridico indeterminato⁸⁶, particolarmente insidioso per i Paesi richiedenti, perché lascia ampi spazi di discrezionalità alle Istituzioni sovranazionali deputate ad accogliere o meno la richiesta dello Stato membro e quindi difficilmente controllabili a livello giurisdizionale.

Infine, come previsto dal *cons.* 16, della dir. 2024/1265, sebbene “l’approvazione della legislazione di bilancio annuale sia una tappa fondamentale nel processo di bilancio per quanto riguarda la responsabilità democratica, *una prospettiva limitata a un solo anno offre alla programmazione di bilancio una base esigua per elaborare politiche di bilancio sane*, poiché la maggior parte delle misure comporta implicazioni che vanno ben al di là del ciclo di bilancio annuale. Di conseguenza un’efficace programmazione di bilancio a medio termine rafforza la credibilità della politica di bilancio tenendo conto, nel contempo, della sostenibilità del debito”. In sostanza, il bilancio annuale nazionale non può che attenersi agli obiettivi dei Piani bilancio di bilancio nazionali a medio termine.

Con il che si dissipano tutti i dubbi sulla coerenza di tali Piani e la loro *prevalenza* sulla legge di bilancio statale e, forse, anche sull’art. 81 Cost., una prevalenza che potrebbe aprire un continuo e defatigante contenzioso tra la Corte di giustizia e la Corte costituzionale⁸⁷.

A meno che non si pensi alla possibilità concessa agli Stati membri di “richiedere di presentare alla Commissione un Piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine *riveduto* prima della fine del periodo coperto dal Piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine, *se esistono circostanze oggettive che ne impediscono l’attuazione entro tale periodo*” (un altro concetto giuridico indeterminato anch’esso, dunque, difficilmente giustiziabile), ma qualsiasi revisione proposta dallo Stato membro dovrà essere valutata dalla Commissione e adottata dal Consiglio, come nel caso del Piano originario, quindi, seguendo lo stesso *iter*⁸⁸.

Insomma, per ricorrere all’indebitamento cosa dovrà fare lo Stato? Potrà utilizzare la legge rinforzata prevista dall’art. 81, c. 2, Cost., dovrà ricorrere alle riserve di bilancio di cui alla

⁸⁵ Che proprio in quanto tali, non dovrebbero essere registrate nel conto di controllo né comportare l’avvio di una procedura per i disavanzi eccessivi basata sul debito: così il [reg. 2024/1264](#).

⁸⁶ Sull’origine del dibattito, risalente alla dottrina tedesca dell’800, sui concetti giuridici indeterminati, S. COGNETTI, *Profili sostanziali della legalità amministrativa: indeterminatezza della norma e limiti della discrezionalità*, Milano, 1993, *passim*.

⁸⁷ Cfr. F. SALMONI, *Editoriale. Commissione UE e “nuovo” Patto di stabilità e crescita: quali altri vincoli?* in [federalismi.it](#), 2022, IV ss. Sul punto, CORTE DEI CONTI, *Audizione nell’ambito dell’«Indagine conoscitiva sulle prospettive di riforma delle procedure di programmazione economica e finanziaria e di bilancio in relazione alla riforma della governance economica europea*, maggio 2024, 35 ss.; N. LUPO, *Perché non occorre modificare la Costituzione a seguito del nuovo Patto di stabilità e crescita*, in [Diritti Comparati](#), 6 giugno 2024, 1 ss.

⁸⁸ Cfr. art. 15, [reg. 2024/1263](#).



clausola di salvaguardia di resilienza comune, dovrà attivare la *clausola di salvaguardia specifica per Paese* senza compromettere la sostenibilità del Piano di bilancio oppure sarà costretto a presentare un *Piano riveduto* che sarà approvato dal Consiglio, previa valutazione della Commissione?

La risposta a tale quesito, ad avviso di chi scrive, non può essere che l'art. 81, c. 2, Cost., si applica "ove il Governo, nel predisporre o modificare o prorogare il suo Piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine, incluso il suo Percorso di aggiustamento, richiedano, per fronteggiare eventi eccezionali, il ricorso ad ulteriore indebitamento"⁸⁹. Così argomentando, infatti, si ottiene il risultato di applicare il procedimento previsto dalla normativa nazionale a una disciplina squisitamente europea mischiando due diversi procedimenti, ammettendo la soccombenza della disciplina costituzionale sulla manovra di bilancio a quella sovranazionale sulla *governance* economica e, soprattutto, ammettendo che la sovranità nazionale è ormai definitivamente compromessa.

Né si può, come pure autorevolmente sostenuto⁹⁰, pensare di essere di fronte ad un unico procedimento euro-nazionale, perché l'art. 11 Cost., sul punto è di una chiarezza adamantina: siamo e saremo sempre, fino a quando non si modificherà la Costituzione, di fronte a due ordinamenti giuridici, comunicanti quanto si vuole, ma pur sempre separati e distinti⁹¹.

Il punto, dunque, è: esiste un modo che poggi su fondamenta autenticamente democratiche per risolvere questa situazione?

Le regole europee sulla *governance* economica (e, ovviamente, quelle sulla politica monetaria) rendono utile cambiare la Costituzione e l'attuale forma di governo oppure, *rebus sic stantibus*, è del tutto superfluo pensare e ripensare su come garantire una governabilità che non è più nella nostra disponibilità, dal momento che il cuore della sovranità statale è nelle mani delle Istituzioni sovranazionali?

È, per contro, auspicabile, percorribile o attuabile la strada verso la democratizzazione dell'Unione europea, verso la nascita degli Stati Uniti d'Europa, verso l'adozione di una Costituzione europea che abbandoni la logica del capitalismo finanziario cui, ora, si è affiancata quella -persino peggiore- dell'economia di guerra?

Chi scrive, come noto, ritiene ormai da tempo che la risposta a tutte e tre le menzionate questioni sia negativa.

Come uscire da questa *impasse*?

Non sarà facile, ma se c'è una speranza essa consiste nell'applicare il bagaglio concettuale del giurista, applicando la teoria generale, applicando le regole, perché non è vero, come

⁸⁹ Cfr. N. LUPO, *Perché non occorre modificare la Costituzione*, cit., 4.

⁹⁰ Per richiami della dottrina che sostiene questa tesi, F. SALMONI, *Indirizzo politico economico*, cit., le note inserite nel par. 17, 85 ss.

⁹¹ Cfr. F. SALMONI, *Indirizzo politico economico*, cit., 99.



pure autorevolmente sostenuto, che “si sono rivelate spesso difficili da far osservare e complesse da spiegare ai cittadini”⁹².

Le regole esistono, sono frutto di processi democratici e rappresentativi, sono il parametro di legittimità cui ancorare l’azione dei pubblici poteri e, alla fin fine, la loro corretta applicazione è l’unico faro che ci deve guidare in questo mondo sempre più complesso, il cui unico fine sembra non essere più l’interesse pubblico, ma quello privato.

⁹² Cfr. M. DRAGHI, *La sovranità in un mondo globalizzato*. Intervento di Mario Draghi in occasione del conferimento della Laurea *ad honorem* in Giurisprudenza dell’Università degli Studi di Bologna, Bologna, 22 febbraio 2019, 6.