ISSN 0393-5604



Il nuovo patto di stabilitÃ e crescita di cui alla proposta ecofin del 20 dicembre 2023: qualche riflessione sulla coerenza con lâ??ordinamento interno

Descrizione

di Clemente Forte, Consigliere emerito della Corte dei Conti

Si intende qui mettere a fuoco qualche osservazione in merito agli eventuali risvolti istituzionali interni a seguito delle modifiche in atto, segnatamente alla luce della proposta Ecofin del dicembre scorso, al Patto di stabilitÃ e crescita (Psc), ossia a quel complesso ordinamento eurounitario volto al controllo della situazione di bilancio e del coordinamento delle politiche economiche tra i vari Stati membri, nonchÃ¨ ad applicare la procedura dâ??intervento in caso di *deficit* eccessivi. Si tratta di un profilo â?? quello istituzionale â?? sinora coltivato nelle sedi ufficiali solo in qualche passaggio delle pronunce della Corte dei conti[1], in un contesto di sostanziale disinteresse da parte della dottrina giuspubblicistica.

a. *La Comunicazione della Commissione europea del novembre 2022*

Per esprimere qualche valutazione sulle ultime proposte del dicembre 2023 in merito alle nuove regole fiscali europee, appare utile prendere sinteticamente le mosse dalla Comunicazione del 9 novembre 2022 della Commissione europea[2], da cui â?? in estrema sintesi â?? emergeva lâ??intento di assumere lâ??indicatore della spesa primaria netta come unico obiettivo e strumento di sorveglianza ai fini del rispetto del Psc, fermi rimanendo i limiti di cui alla soglia del 3% nel rapporto deficit/Pil e del 60% del rapporto debito/Pil.

Un tale abbozzo di proposta poneva, sul piano meramente istituzionale, il problema della propria coerenza rispetto al quadro normativo di riferimento interno, anche di carattere costituzionale, alla luce della novella del 2012, avendo lâ??Italia (come la Spagna) modificato la legge fondamentale per adeguarsi alle decisioni eurounitarie adottate nel 2011 in materia (il cd. â??*Six Pack*â?•), dopo la crisi determinatasi a partire dal 2009. Il problema di coerenza veniva a porsi in quanto la novella del 2012, nellâ??istituire un rinvio dinamico allâ??ordinamento europeo in materia, sanciva comunque il riferimento a parametri metodologici come lâ??equilibrio del bilancio, lâ??indebitamento (*deficit*) ed il debito delle pubbliche amministrazioni. A fronte di questo quadro la Commissione andava orientandosi, invece, con la Comunicazione del novembre 2022, verso la centralitÃ dellâ??indicatore riferito alla

spesa primaria strutturale.

Le prime riflessioni intervenute al riguardo[3], sempre in unâ??ottica di diritto pubblico, segnalavano unâ??ipotesi di incoerenza, da parte di questo primo *step* di riforma del novembre 2022, per il fatto che, se il *focus* si spostava sulla variazione della spesa strutturale (parametro giÃ vigente, peraltro, ma non centrale), con ciÃ² si abbandonava la logica del riferimento al saldo di bilancio ed al debito di cui alla Carta costituzionale. La possibile discrasia veniva osservata, peraltro, anche dalla stessa Corte dei conti[4]. A questo si aggiungeva il fatto che si iniziava ad introdurre un modo di inquadrare le grandezze strumento-obiettivi in chiave primaria, ossia al netto degli oneri degli interessi sul debito pubblico, mentre la Carta non fa menzione di questa distinzione. Si poneva altresÃ¬ il problema[5] delle possibili conseguenze sulle stesse procedure parlamentari in tema di parametri di cui tener conto allâ??interno della sessione di bilancio, nonchÃ© in vista dellâ??esame dei testi e dei relativi emendamenti di cui alle leggi ordinarie onerose e, quindi, quanto al tema (assolutamente centrale) delle stesse modalitÃ di assolvimento degli obblighi di copertura di cui allâ??art. 81, comma terzo, Cost.

In estrema sintesi, partendo dalla nuova centralitÃ della spesa primaria strutturale, il quesito verteva sul fatto se assumere in futuro â?? quale parametro a legislazione vigente in base a cui dimensionare la quantificazione dei nuovi o maggiori oneri e conseguentemente la relativa copertura finanziaria â?? il saldo o la variazione di spesa netta (in entrambi i casi come fissati dalla legge di bilancio in vigore).

- *La proposta di riforma della Commissione europea dellâ??aprile 2023*

Anche sulla base del dibattito sviluppatosi successivamente alla predetta Comunicazione del novembre 2022, nei primi mesi del 2023 si perveniva cosÃ¬ al secondo atto dellâ??*iter* di riforma del Psc, concretizzatosi in una proposta formale avanzata dalla Commissione europea nellâ??aprile 2023[6]. Per i profili che qui interessano, va ricordato che allâ??interno di tale proposta si chiariva meglio, in merito al nuovo strumento di sorveglianza nonchÃ© alla grandezza-obiettivo di cui alla spesa primaria strutturale, che il relativo calcolo andava inteso al netto della manovra sulle entrate discrezionali. Contestualmente trovava un esplicito accoglimento lâ??esigenza di preservare la coerenza del nuovo quadro istituzionale eurounitario quale si andava delineando rispetto a quello costituzionale (e non) interno dei singoli Paesi, basato sul richiamo ai parametri di cui allâ??indebitamento (saldo) ed al debito delle pubbliche finanze.

Con questi due passaggi (spese da calcolare al netto delle entrate discrezionali e rispetto comunque degli ordinamenti interni in vigore), forse per certi versi pensati unitariamente, la proposta della Commissione europea dellâ??aprile 2023 si poneva dunque su un sentiero di coerenza rispetto al quadro formale e sostanziale previgente: la nuova centralitÃ dellâ??indicatore di cui al tasso di variazione delle spese al netto di quello delle entrate (queste ultime per la parte non legata agli stabilizzatori automatici) significava, infatti, indirettamente, la conferma dellâ??analoga centralitÃ del risultato della differenza tra spese ed entrate, ossia, nella sostanza, del *deficit*. In parole piÃ¹ semplici, nettizzare le spese dalle entrate discrezionali significava aritmeticamente considerare la risultante, ossia il saldo (naturalmente, Ã¨ da supporre che permanessero altre ragioni per modificare lâ??indicatore), con ciÃ² pervenendosi allo stesso risultato partendo da prospettive diverse.

Sul piano istituzionale, questi chiarimenti comportavano dunque, in estrema sintesi, che si ponevano cosÃ¬ le premesse per ricomporre il paventato *vulnus* (costituzionale nel caso italiano ed ordinamentale negli altri casi) connesso allâ??ipotesi di sostituzione *tout court* dei parametri di cui al

deficit ed al debito con quello della spesa primaria strutturale[7].

- *La proposta Ecofin del dicembre 2023*

Si perviene cosÃ¬ al terzo atto dellâ??*iter* di riforma del Psc, essendo intervenuta â?? a dicembre 2023 â?? la formalizzazione di unâ??ulteriore proposta di riforma, questa volta da parte di Ecofin, il che consente di riprendere il filo delle riflessioni in merito ai relativi, possibili riflessi di coerenza istituzionale nel nostro Paese. Il riferimento Ã¨ dunque alle tre proposte del 20 dicembre u.s.[8], con lâ??avvertenza, comunque, che, in ordine ad una decisione definitiva, occorrerÃ ancora che ne discuta almeno il Parlamento europeo, il che non ne esclude ulteriori modifiche.

In sintesi â?? come hanno rilevato, tra lâ??altro, i primi e tempestivi commenti del mondo economico[9] â?? il nocciolo del nuovo elaborato si articola su due piani, di cui il primo sostanzialmente in linea con quello della Commissione europea dellâ??aprile scorso in termini di piano negoziato di aggiustamento fino a sette anni tra Commissione e singoli Stati, finalitÃ ultima nel senso della diminuzione del debito pubblico e sorveglianza basata sullâ??evoluzione della spesa primaria strutturale. A tale primo piano, in qualche modo â??consolidatoâ?•, se ne aggiunge ora, perÃ², un secondo, frutto dellâ??accordo raggiunto *in extremis* a dicembre. A prescindere dagli aspetti tecnici e dalle relative modalitÃ operative [10], ciÃ² che interessa qui sottolineare Ã¨ che questa seconda parte prevede nuovamente e comunque il rispetto di vincoli quantitativi collegati al debito ed al *deficit* (saldo).

Allâ??interno di questa seconda parte, oltre alla reintroduzione di parametri quantitativi, sussiste poi unâ??ulteriore differenza, che consiste nel fatto che i nuovi vincoli di medio-lungo periodo in termini di saldo e di debito pubblico (sul Pil) valgono per i Paesi con un *deficit*inferiore al 3% sul pil, mentre, per quelli che si collocano al di sopra di tale soglia (qual Ã¨ il caso italiano), Ã¨ prevista una fase di flessibilitÃ nel breve-medio periodo (sino al 2027) per consentire di riportarsi entro il suddetto limite di *deficit* nominale. Si tratta, in sostanza, di un aggiustamento annuale alleggerito (essenzialmente, circa la voce relativa alla quota di interessi sul debito pubblico dovuta allâ??inflazione), ma comunque vincolato a parametri quantitativi e nellâ??intesa che, al termine della fase transitoria, a regime sono destinati subentrare i limiti quantitativi indicati in quanto clausole di salvaguardia. Questa Ã¨ dunque la novitÃ sostanziale di cui alla proposta Ecofin di dicembre[11].

Per il profilo qui considerato (coerenza istituzionale interna da parte del nuovo quadro di regole europee), va rilevato, a prima vista, che il fatto di riportare le finanze pubbliche nella gabbia di parametri quantitativi massimi prefissati (anche nella descritta fase transitoria) in fin dei conti non fa emergere aspetti problematici di particolare rilievo, ma anzi fissa una precisa linea di continuitÃ . Infatti, come giÃ ricordato, la novella costituzionale del 2012 risulta formalmente incentrata sulla logica degli obiettivi (ancorchÃ© non saggiamente quantificati) di indebitamento (*deficit*) e di debito, con un rinvio dinamico alla normativa eurounitaria: lo attestano i primi due commi dellâ??art. 81, nonchÃ© lâ??art. 97, primo comma, Cost., laddove questâ??ultimo aggiunge allâ??obiettivo dellâ??equilibrio quello della sostenibilitÃ del debito per tutte le pubbliche amministrazioni (ivi compreso lo Stato, naturalmente). La riproposizione dunque di soglie quantitative predeterminate vale a riportare ad una coerenza di fondo tra il nostro ordinamento interno ed il nuovo Psc, almeno per il secondo piano della proposta Ecofin di dicembre, nei termini prima descritti.

Quanto poi al primo piano â??consolidatoâ?• di tale proposta (percorso di aggiustamento fino a sette anni, fine ultimo in termini di diminuzione del debito pubblico, utilizzo per la sorveglianza dellâ??evoluzione della spesa primaria strutturale), va osservato â?? anche se in termini meno netti

â?? che neanche per questo aspetto la proposta Ecofin risulta in fin dei conti incoerente rispetto alla novella costituzionale del 2012. Della sostanziale equivalenza tra calcolo delle spese nette e il saldo si Ã¨ giÃ prima discorso. Rimarrebbe formalmente il *vulnus* costituito dal fatto che le nostre disposizioni costituzionali si riferiscono a grandezze di finanza pubblica calcolate al lordo della spesa per gli interessi, mentre le varie proposte di riforma europee fanno riferimento al risultato netto: non sembra perÃ² trattarsi di unâ??obiezione insuperabile, in quanto, come giÃ osservato, la novella del 2012 risulta caratterizzata da un rinvio dinamico allâ??ordinamento europeo, per cui, modificandosi questâ??ultimo, appare ragionevole sostenere che ne consegue la possibilitÃ di interpretare le prescrizioni costituzionali in conformitÃ a tali modifiche, almeno per lâ??aspetto tecnico riferito alle modalitÃ di calcolo dei parametri.

Quanto poi alle altre fonti normative interne, non puÃ² non essere rilevato che il nuovo Psc potrebbe implicare un qualche aggiustamento formale della legge â??rinforzataâ?• n. 243 del 2012: ciÃ² eventualmente in riferimento alla prima parte, quella â??consolidataâ?•, della proposta Ecofin. PuÃ² essere il caso, ad es., dei risvolti connnessi al piano settennale di aggiustamento e, con maggior certezza, per quanto concerne il nuovo ruolo dellâ??indicatore della spesa primaria strutturale. Sul piano piÃ¹ generale perÃ², a proposito della legge n. 243, indubbiamente sarÃ solo in riferimento al peso effettivo â?? anche sul piano formale â?? che finirÃ con il rivestire lâ??indicatore di cui alla spesa primaria strutturale, che sarÃ possibile valutare se occorrerÃ trarne le conseguenze su quelle disposizioni di tale legge che richiamano il saldo strutturale. PuÃ² essere il caso, in particolare (ma non solo), degli artt. 6 ed 8, relativi, rispettivamente, alla fattispecie dello scostamento dal saldo strutturale programmatico per eventi eccezionali e del rientro da disavanzi eccessivi verificati a consuntivo.

Vale la pena, poi, di ricordare â?? quanto agli aspetti di coerenza con la legge ordinaria di contabilitÃ (n. 196 del 2009) â?? che sembrerebbe continuino a permanere riflessi solo indiretti, in ordine, eventualmente, al contenuto dei documenti programmatici.

Tirando le fila del discorso, puÃ² essere notato, in definitiva, che quelli descritti costituiscono un ambito di problemi che si inquadra in una questione ancora piÃ¹ ampia: ci sarÃ in sostanza da sciogliere il nodo della potenziale, scarsa collimanza tra il primo piano di cui alla proposta Ecofin in riferimento alla â??contrattazioneâ?• tra Commissione UE e singoli Stati, da un lato, e, dallâ??altro, il rispetto comunque dei parametri e dei vincoli quantitativi di cui al secondo piano della proposta. CiÃ² potrebbe implicare la ricerca di un difficile equilibrio tra forma e sostanza in riferimento alle varie normative: la sensazione, al momento, Ã¨ che non appare del tutto azzardato sostenere una prevalenza delle cifre sullâ??aspetto negoziale, del secondo piano sul primo, in altre parole.

---

[1] Cfr. audizione informale presso la Commissione bilancio della Camera dei Deputati del 14 febbraio 2023, nonchÃ© Memoria trasmessa alle Commissioni bilancio ed a quelle per le politiche europee del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati in sede congiunta il 18 ottobre 2023.

[2] Cfr. 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 dellâ??UE-Bruxelles, 9.11.2022 com(2022) 583 final.

[3] Cfr. ad es. C. Forte, *La nuova governance fiscale europea: quali possibili riflessi sullâ??ordinamento interno?*, in *Rivista AIC*, *Osservatorio costituzionale*, fasc. 1/2023.

[4] Essa notava infatti, nella citata audizione, che â??per quel che attiene invece allâ??ordinamento contabile il punto Ã¨ che nella nuova architettura scompare, sostanzialmente, la nozione dellâ??equilibrio del saldo strutturale di bilancio che nel Fiscal Compact del 2012 costituiva lâ??architrave dellâ??ordinamento europeo in materia. La normativa nazionale recepÃ¬ puntualmente il quadro di regole comunitario, a partire dal testo della Costituzione. Bisogna ora chiedersi se il nuovo scenario, nellâ??ipotesi che il disegno si traduca nei prossimi mesi in decisioni legislative, non apra prospettive di ripensamento anche dellâ??ordinamento internoâ?•.

[5] Cfr., per i riferimenti, le precedenti note 3 e 4.

[6] Commissione Europea, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento (ce) n.1466/97 del Consiglio (COM (2023) 240 def)); Proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento CE 1467/97 per lâ??accelerazione e il chiarimento delle modalitÃ di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (COM(2023) 241 final 2023/0137 (CNS); Proposta di direttiva del consiglio recante modifica della direttiva 2011/85//UE del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio del stati membri (COM(2023) 242 final 2023/0136(NLE)).

[7] Cfr. in questo senso la citata memoria delle Corte dei conti, laddove si faceva conclusivamente notare cheâ?• si tratterebbe dunque di unâ??interpretazione â?? quella orientata alla continuitÃ â?? in qualche modo â??a rime obbligateâ?•, in quanto sorretta ed indotta dalla descritta sinergia tra le variabili finanziarie in giocoâ?•, in riferimento al saldo quale differenza tra spese ed entrate. Cfr. altresÃ¬, ad es., C. Forte, *La governance economica europea- Il nuovo quadro di regole europee in materia di finanza pubblica: possibili riflessi sullâ??ordinamento interno*, in *Rivista AIC, Osservatorio*, 7/2023-*La Governance economica europea*.

[8]Council of the European Union, Proposal for a regulation of the european parliament and of the council on the effective coordination of economic policies and multilateral budgetary surveillance and repealing council regulation (ec) No 1466/97 (2023/0138(COD)); Proposal for a council regulation amending regulation (ec) no 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure (2023/0137(CNS)); Proposal for a council directive amending directive 2011/85/eu on requirements for budgetary frameworks of the member states â?? agreement in principle with a view to consulting the european parliament â?? Bruxelles, 20 dicembre 2023 (2023/0136(NLE)).

[9] Cfr. ad esempio M. Bordignon, *Nasce il nuovo Patto di stabilitÃ e crescita*, su *Lavoce.info*, 22 dicembre 2023 e M. Buti, M. Messori, *Nuovo Patto di stabilitÃ -cosa cambia per lâ??Italia*, Il Sole 24-ore, 24 dicembre 2023, nonchÃ© C. Bastasin, *Conceptually flawed and politically risky after the transitory period -The new proposed European economic governance reform*, Policy Brief 19/2023, Luiss, 31 dicembre 2023.

[10] Per le quali si rinvia ai testi citati nonchÃ© alle richiamate sintesi del mondo economico.

[11] Per una valutazione degli effetti sulle finanze pubbliche dei singoli Paesi cfr. Bruegel, *Assessing the Ecofin compromise on fiscal rules reform,* 21 dicembre 2023.

Data di creazione
2024/01/19