



EDITORIALE – 14 DICEMBRE 2022

# Commissione UE e “nuovo” Patto di stabilità e crescita: quali altri vincoli?

di Fiammetta Salmoni

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi Guglielmo Marconi



# Commissione UE e “nuovo” Patto di stabilità e crescita: quali altri vincoli?

**di Fiammetta Salmoni**

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli Studi Guglielmo Marconi

**Sommario:** 1. Introduzione 2. Il *mea culpa* della Commissione europea: le crisi degli ultimi venti anni e l'inefficacia delle attuali regole sulla *governance* economica 3. Analisi di sostenibilità del debito e l'immodificabilità del Piano strutturale di bilancio quadriennale 4. L'immodificabilità del Piano strutturale di bilancio a medio termine e la sua (in)compatibilità con l'art. 81 della Costituzione 5. La nazionalizzazione (o personalizzazione) dei percorsi di avvicinamento all'obiettivo del 60% del rapporto debito/PIL 6. La spesa primaria netta come unico indicatore del percorso discendente del debito. Il tetto alla spesa pubblica è un'*austerità* annunciata?

## 1. Introduzione

Come noto, il 9 novembre 2022 la Commissione europea ha pubblicato un documento contenente gli *Orientamenti per la riforma del quadro della governance economica europea*<sup>1</sup>, che recepisce alcune delle proposte avanzate da più parti sul tema<sup>2</sup>.

Chiaramente, appunto, si tratta “solo” di orientamenti, *i.e.* linee guida, contenuti in una comunicazione della Commissione, quindi in un atto non giuridicamente vincolante, pertanto, finché non si trasformeranno in una vera e propria proposta nell'ambito di un processo di codecisione volta all'adozione di un regolamento (ai sensi del combinato disposto degli artt. 289, c.1 e 294, TFUE) non implicheranno la necessaria discussione e approvazione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, il che, tutto sommato, mi sembra positivo, dal momento che lascia ampi spazi al dibattito sui suoi contenuti che, al momento, non sono ancora del tutto definiti.

L'augurio è che, su una materia così importante e, soprattutto, sotto i riflettori di Istituzioni e organizzazioni nazionali e internazionali e della pressoché totalità della dottrina economica e giuridica, non si utilizzino (aggirando le regole del TFUE) i c.d. triloghi, le ben note riunioni informali interistituzionali usate sempre più frequentemente per negoziare un accordo tra Commissione, Parlamento e Consiglio, eludendo di fatto il dibattito parlamentare, in questo caso più necessario che mai<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Cfr., COMMISSIONE EUROPEA, *Communication on orientations for a reform of the EU economic governance framework*, COM(2022) 583 *final*, Brussels, 9.11.2022.

<sup>2</sup> Ad oggi, se ne contano almeno quattordici.

<sup>3</sup> Secondo la *Dichiarazione comune sulle modalità pratiche della procedura di codecisione (articolo 251 del trattato CE)* (ora art. 294, TFUE), 2007/C 145/02, “la collaborazione tra le istituzioni, nel contesto della codecisione, spesso assume la forma di riunioni tripartite («consultazioni a tre»). Tali consultazioni a tre si sono dimostrate valide e flessibili, aumentando notevolmente le possibilità di giungere ad un accordo nella fase di prima e di seconda lettura ed anche contribuendo alla

La Comunicazione prevede essenzialmente tre punti fondamentali rifacendosi, in qualche modo, a quanto già sperimentato con altri meccanismi.

In primo luogo, gli Stati membri vengono distinti in tre diversi gruppi a seconda del loro indebitamento: elevato (oltre il 90% del PIL), moderato (tra il 60 e il 90%) e basso (inferiore al 60%). Sulla base di tale distinzione, un po' come accade per le linee di credito del MES, l'allontanamento delle nuove regole sulla *governance* economica comporterà, come vedremo, procedure e sanzioni più o meno stringenti.

In secondo luogo, prendendo spunto dal meccanismo introdotto dal *Recovery fund* nell'ambito del *NGEU*, gli Stati membri dovranno concordare con la Commissione un Piano fiscale almeno quadriennale di avvicinamento al 60% del rapporto debito/PIL che includa anche riforme e investimenti (che in seguito sarà adottato dal Consiglio).

In terzo luogo, anche in questo caso ricalcando le orme del *Recovery fund*, sia il controllo sull'applicazione del Piano sia le eventuali sanzioni saranno più rigorosi rispetto a quanto precedentemente previste: sanzioni finanziarie (sebbene di importo ridotto rispetto al passato) e "reputazionali" (ad es., i ministri dei Paesi che non rispettano il proprio Piano dovranno comparire davanti al Parlamento UE e spiegare come intendano rientrare dall'infrazione).

## **2. Il *mea culpa* della Commissione europea: le crisi degli ultimi venti anni e l'inefficacia delle attuali regole sulla *governance* economica**

La Commissione elenca molteplici ragioni a fondamento della necessità di cambiare le regole sulla *governance* economica evidenziando una serie di 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 *Fiscal compact* e della catastrofica gestione del debito greco da parte della *Troika*. L'esecutivo UE, infatti, fa riferimento sia alla crescente eterogeneità delle posizioni di bilancio degli Stati membri sottolineando come il quadro di sorveglianza sovranazionale non sempre abbia avuto esiti uniformi, sia alle difficoltà derivanti dall'assenza di una capacità fiscale centralizzata con funzioni di stabilizzazione.

Le regole fiscali europee non hanno diversificato a sufficienza tra i diversi Paesi con l'aggravante che nonostante la loro differente posizione fiscale e la disuguale capacità di rispondere ai rischi e alle altre vulnerabilità, le politiche di bilancio nazionali hanno continuato ad essere pro-cicliche.

---

preparazione dei lavori del comitato di conciliazione" (*ivi*, punto 7). Dette consultazioni a tre "si svolgono abitualmente in un contesto informale. Esse possono essere indette in tutte le fasi della procedura e a vari livelli di rappresentanza, a seconda della natura della discussione prevista. Ogni istituzione, conformemente alle rispettive regole di procedura, designa i propri partecipanti per ogni riunione, definisce il mandato per i negoziati e informa tempestivamente le altre istituzioni in merito agli accordi relativi alle riunioni" (*ivi*, punto 8).

Inoltre, a causa della complessità della normativa UE, ma anche della sua *elasticità* che ne consente un'applicazione talvolta sin troppo discrezionale, frutto di compromessi politici non sempre condivisibili<sup>4</sup>, la procedura per disavanzi eccessivi (EIP) sino ad oggi non è mai stata attivata, né la sorveglianza sulle discipline di bilancio è riuscita a prevenire l'insorgere di nuove vulnerabilità e a promuovere un'adeguata azione politica preventiva.

In tutto ciò, la crisi pandemica ha comportato, come noto, *shock* economici asimmetrici cui gli Stati membri hanno risposto adottando politiche fiscali anticicliche, alle quali l'UE ha affiancato una serie di strumenti eccezionali, *i.e.* il NGEU che, secondo la Commissione, implicando l'interazione tra riforme e investimenti si sono dimostrate estremamente efficaci nel mitigare i danni economici e sociali della crisi. Le transizioni verdi e digitali, obiettivi fondamentali del NGEU, insieme alla necessità di garantire la sicurezza energetica e la resilienza sociale ed economica e di costruire una capacità di difesa comune, quest'ultima accentuatasi a seguito dell'invasione russa dell'Ucraina, richiederanno negli anni a venire livelli elevati di investimenti.

Per rispondere alle crisi, quindi, diventa fondamentale un più efficace coordinamento delle politiche economiche<sup>5</sup>.

È in tale contesto, pertanto, che la Commissione ha cercato di definire un'architettura più semplice ma allo stesso tempo maggiormente integrata per la sorveglianza macro-fiscale<sup>6</sup> ponendosi due obiettivi generali: la *sostenibilità del debito*, che diventa la pietra angolare intorno alla quale gira tutta la proposta di riforma, e la promozione di una crescita sostenibile e inclusiva.

### **3. Analisi di sostenibilità del debito e l'immodificabilità del *Piano strutturale di bilancio quadriennale***

*Più semplice* è senz'altro l'idea di non modificare i valori di riferimento del TFUE – e quindi del PSC- ossia i controversi parametri del 3% del rapporto deficit/PIL e del 60% del rapporto debito/PIL, con la conseguenza che non sarà necessario rivedere i Trattati, ma solo integrarli mediante la modifica degli atti normativi secondari.

---

<sup>4</sup> Come quando, nel 2004, la Commissione decise di non attivare la procedura per disavanzi eccessivi (EIP) nei confronti della Germania e della Francia.

<sup>5</sup> Cfr., COM(2022) 583 *final*, cit., 4, che aggiunge “La politica monetaria ha creato lo spazio per intraprendere le necessarie politiche fiscali nazionali che, a loro volta, hanno contribuito ad attenuare gli effetti sulla crescita economica e sulla coesione sociale” (*ivi*, 5).

<sup>6</sup> Secondo la definizione che ne danno I. FAINBOIM, I. LIENERT, *The Macroeconomic Function and its Organizational Arrangements*, in *Technical Notes and Manuals*, 2018, 4, la funzione macrofiscale si riferisce alla preparazione del quadro macrofiscale necessario principalmente per raggiungere gli obiettivi di sostenibilità fiscale e del debito, con il dovuto riconoscimento dei rischi fiscali.

Fermo restando che il *deficit* di bilancio deve rimanere al di sotto del valore di riferimento del 3% del PIL nel medio termine<sup>7</sup>, le maggiori novità si riscontrano prevalentemente sul percorso di avvicinamento al 60% del rapporto debito/PIL che deve tenere conto della sostenibilità del debito.

Sotto questo profilo, infatti, si propone di abbandonare l'attuale parametro di riferimento, la c.d. regola del ventesimo<sup>8</sup>, giudicata troppo impegnativa, specie per i Paesi ad alto debito (ad esempio, l'Italia) giacché “una riduzione del rapporto debito/PIL a questa velocità avrebbe un impatto molto negativo sulla crescita e quindi sulla sostenibilità del debito stesso”<sup>9</sup>.

Il meccanismo proposto prevede che il primo passo lo faccia l'Unione europea adottando *sia* un quadro normativo comune basato sulla crescita sostenibile e sui rischi per la sostenibilità del debito, *sia* disegnando un *percorso di aggiustamento fiscale (e quindi di riduzione del debito) di riferimento, basato sulla spesa pluriennale diverso da Paese a Paese* che copra almeno quattro anni, ancorato ad una *Analisi della sostenibilità del debito* (DSA) concordata con gli Stati membri in base alla loro classificazione in Paesi con debito pubblico elevato, moderato o basso<sup>10</sup>.

Su questa base, ciascuno Stato membro dovrebbe adottare il proprio *Piano strutturale di bilancio a medio termine (medium term fiscal-structural plan)* della durata di almeno quattro anni (prolungabile per un massimo di tre anni), che dovrebbe contenere la strategia di bilancio a medio termine e gli impegni sulle riforme e gli investimenti che intende portare avanti per garantire: 1) una discesa stabile del proprio debito pubblico verso l'obiettivo del 60% del PIL e 2) che il debito rimanga su un percorso plausibilmente discendente dopo il periodo di aggiustamento, sulla base di una traiettoria decennale<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> Cfr., COM(2022) 583 *final*, cit., 8.

<sup>8</sup> Come noto, questa regola impone che il tasso di riduzione del rapporto debito/PIL debba essere pari ad 1/20 all'anno nella media dei tre esercizi precedenti, ma alcuni Stati membri continuano ad essere favorevoli alla sua applicazione.

<sup>9</sup> Cfr., COM(2022) 583 *final*, cit., 7.

<sup>10</sup> Per gli Stati membri con una criticità elevata del debito pubblico, il percorso di spesa netta di riferimento dovrebbe garantire che entro l'orizzonte del piano (4 anni), *i*) la traiettoria del debito a 10 anni a politiche invariate sia su un percorso plausibilmente e continuamente in calo e *ii*) il *deficit* sia mantenuto al di sotto del valore di riferimento del 3% del PIL a politiche invariate nello stesso periodo di 10 anni. Per gli Stati membri con una criticità moderata del debito pubblico, il percorso di spesa netta di riferimento dovrebbe garantire che, *i*) al massimo 3 anni dopo l'orizzonte del piano, la traiettoria del debito a 10 anni sia su un percorso plausibilmente e continuamente in calo a politiche invariate; e *ii*) entro l'orizzonte del piano, il *deficit* sia mantenuto al di sotto del valore di riferimento del 3% del PIL nello stesso periodo di 10 anni. Per valutare la plausibilità, la Commissione utilizzerebbe stress test e analisi stocastiche, simulando shock comuni relativi ai tassi di interesse a breve e a lungo termine, alla crescita del PIL nominale, al saldo primario di bilancio e ai tassi di cambio nominali. Questa analisi verrebbe resa pubblica insieme al percorso di spesa netta di riferimento. La Commissione renderebbe inoltre disponibili la metodologia e i dati sottostanti. Nel valutare il piano, la Commissione valuterà anche se è credibile garantire che il *deficit* sia mantenuto al di sotto del 3% del PIL per un periodo di 10 anni. Per gli Stati membri con una bassa criticità del debito pubblico, il *deficit* dovrebbe essere mantenuto al di sotto di tale valore di riferimento a politiche invariate per un periodo di 10 anni, al massimo 3 anni dopo l'orizzonte del piano. Così, COM(2022) 583 *final*, cit., 12.

<sup>11</sup> Il Piano sostituirebbe gli attuali programmi di stabilità -o i programmi di convergenza per i Paesi che non fanno parte dell'Eurozona - e i piani nazionali di riforma.



Nei loro Piani nazionali, gli Stati membri dovrebbero affrontare le priorità identificate nelle raccomandazioni specifiche per Paese nell'ambito del semestre europeo, proporre iniziative in linea con le priorità strategiche dell'UE (e quindi essere coerenti con i Piani Nazionali per l'Energia e il Clima<sup>12</sup> e con le *Roadmap* Nazionali del Decennio Digitale) e, per tutta la durata del *Recovery fund*, dovrebbero inserire riferimenti incrociati ai Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR) per garantire la coerenza delle rispettive politiche fiscali<sup>13</sup>.

Il *percorso di aggiustamento di riferimento*, inoltre, dovrebbe garantire che il *deficit* sia sempre mantenuto al di sotto del valore di riferimento del 3% del PIL nel medio termine abbandonando, però, la regola dell'obiettivo di bilancio a medio termine, l'OMT, che oggi si basa sul saldo strutturale di bilancio (cioè sul saldo di bilancio depurato degli effetti della sua componente ciclica e delle misure *una tantum* e di quelle temporanee)<sup>14</sup>.

In altri termini, si prevede un quadro di sorveglianza sovranazionale basato sul rischio derivante dal livello di indebitamento dei diversi Stati membri il che consentirebbe di *adattare l'attuale parametro di riduzione del debito al rapporto debito/PIL specifico del Paese*, mentre verrebbe mantenuto il requisito di mantenere i *deficit* di bilancio al di sotto del 3% del PIL<sup>15</sup>.

I Piani fiscali nazionali saranno discussi con la Commissione e, a seguito di valutazione positiva, saranno adottati dal Consiglio, al quale gli Stati membri dovranno inviare *report* annuali che indichino sia i progressi fiscali ottenuti, sia l'avanzamento di riforme e investimenti.

Ovviamente, dal momento in cui il Piano è approvato dal Consiglio lo Stato membro ha l'obbligo giuridico di dargli attuazione e per verificare che ciò avvenga nella maniera corretta è sottoposto ad un *monitoraggio annuale da parte della Commissione e del Consiglio nell'ambito del Semestre europeo*, rafforzando la sorveglianza multilaterale (art. 121, TFUE).

È importante sottolineare che l'attuale procedura per disavanzi eccessivi rimarrà *invariata* in caso di violazione della regola del 3% del rapporto *deficit*/PIL, mentre dovrebbe essere *rafforzata* in caso di allontanamento dal percorso di riduzione del debito concordato tra Stato membro e UE nei Piani fiscali nazionali, prevedendo che sia avviata *automaticamente* nel caso dei Paesi con debito elevato<sup>16</sup>, mentre per quelli con un debito pubblico modesto, gli scostamenti potrebbero portare all'apertura di una procedura per i disavanzi eccessivi, solo se frutto di "errori grossolani"<sup>17</sup>.

---

<sup>12</sup> Che devono essere allineati con gli obiettivi della Legge sul Clima dell'UE.

<sup>13</sup> Cfr., COM(2022) 583 *final*, cit., 7.

<sup>14</sup> L'Obiettivo di medio termine (OMT) è un obiettivo per il saldo di bilancio strutturale che ciascuno Stato membro si impegna a realizzare in un certo orizzonte temporale.

<sup>15</sup> Cfr., COM(2022) 583 *final*, cit., 7.

<sup>16</sup> Cfr., COM(2022) 583 *final*, cit., 9.

<sup>17</sup> In statistica, sono errori di valore elevato, spesso causati da errori umani, errori di misurazione, ecc.



Il Piano approvato dal Consiglio dovrebbe impegnare i bilanci annuali di ciascuno Stato per un minimo di quattro anni, che rappresentano una sorta di periodo minimo di adeguamento<sup>18</sup>, cosicché durante questo arco temporale il Piano non potrà essere modificato salvo che si verificano circostanze oggettive che ne rendano impossibile l'attuazione, ma in questo caso lo Stato membro dovrebbe presentare un "nuovo" Piano che dovrebbe essere approvato mediante il medesimo processo di convalida posto in essere per il Piano originario<sup>19</sup>.

Tuttavia, in presenza di *shock* straordinari che colpiscano l'Eurozona o l'UE nel suo complesso è mantenuta la possibilità di attivare la clausola di salvaguardia generale, così come, in caso di circostanze eccezionali al di fuori del controllo del singolo Governo è prevista la possibilità di attivare una *clausola di salvaguardia specifica per Paese* (che gli consentirebbe di deviare temporaneamente dal percorso fiscale a medio termine) che richiederebbe l'approvazione del Consiglio<sup>20</sup>. Ovviamente, tra le circostanze eccezionali che consentirebbero l'attivazione di questa *country-specific clause* non rientrerebbero quelle in qualche modo comunque prevedibili, come ad esempio, i costi delle catastrofi naturali.

#### **4. L'immodificabilità del *Piano strutturale di bilancio a medio termine* e la sua (in)compatibilità con l'art. 81 della Costituzione**

Laddove tale impostazione fosse effettivamente adottata sorge il dubbio della sua compatibilità con l'art. 81 Cost. ai sensi del quale "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 principio di anticiclicità delle politiche di bilancio" il quale punta a "contrastare le fasi avverse del ciclo economico"<sup>21</sup>. 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".

Come si concilia, infatti, l'immodificabilità del *Piano strutturale di bilancio a medio termine* -prevista a livello sovranazionale per tutto il suo periodo di vigenza- con la possibilità di adottare politiche anticicliche disposta dalla nostra Costituzione? Dobbiamo immaginare che la normativa sovranazionale recante le nuove regole sulla *governance* economica prevalga sulle norme di rango costituzionale, come già accaduto

<sup>18</sup> Questo periodo minimo di aggiustamento di quattro anni potrebbe essere allungato per adattarsi alla legislatura nazionale. Così, COM(2022) 583 *final*, cit., 8.

<sup>19</sup> Cfr., COM(2022) 583 *final*, cit., 13.

<sup>20</sup> Cfr., COM(2022) 583 *final*, cit., 16.

<sup>21</sup> Cfr., Corte cost., sent. 17 maggio 2018, n. 101, punto 6.2.1, cons. dir.

per il riparto di competenze Stato-regioni costituzionalmente stabilito?<sup>22</sup> Oppure le circostanze oggettive che consentono la revisione del Piano strutturale quadriennale, avendo ad oggetto una programmazione pluriennale, possono essere interpretate conformemente alla nostra Costituzione e consentire adeguamenti dei bilanci annuali senza modifiche del Piano strutturale quadriennale?

Questo mi sembra una tema che andrebbe opportunamente approfondito e valutato dal nostro Governo nel corso delle prossime discussioni volte all'approvazione della riforma delle regole sulla *governance* economica sovranazionale (prevista entro il primo trimestre del 2023), onde evitare che, sul punto, si apra un continuo e defatigante contenzioso tra la Corte di giustizia e la Corte costituzionale.

### **5. La nazionalizzazione (o personalizzazione) dei percorsi di avvicinamento all'obiettivo del 60% del rapporto debito/PIL**

Con l'adozione del *Piano strutturale di bilancio a medio termine* si avrebbe, in sostanza, una sorta di *nazionalizzazione* o, se vogliamo, *personalizzazione* del percorso di avvicinamento all'obiettivo del 60% del rapporto debito/PIL, nel senso che ogni Stato membro, sulla base delle proprie peculiarità (rimanendo comunque ancorato al quadro comune europeo) avrebbe la possibilità di definire le proprie specifiche traiettorie di bilancio, gli investimenti e le riforme prioritarie.

Dunque, apparentemente, si tratterebbe di un miglioramento rispetto all'attuale normativa *one size fits all*, che renderebbe più flessibile il percorso di aggiustamento di ciascun Paese membro in quanto concordato con l'UE in base alle proprie particolari esigenze.

Apparentemente, sottolineo, perché la predisposizione di questi Piani fiscali strutturali nazionali, questi percorsi personalizzati di rientro nei parametri, come accennato<sup>23</sup>, dovrebbe rispettare le priorità strategiche dell'UE e proporre iniziative in linea con le raccomandazioni Paese e con il *Recovery fund*<sup>24</sup>.

In altri termini, i vincoli che l'UE porrebbe agli Stati membri sembrerebbero trasferirsi da un piano meramente *quantitativo* ad uno anche *qualitativo*, dal momento che questi ultimi dovrebbero inserire nei loro Piani misure fiscali, riforme e investimenti *predeterminati* a livello sovranazionale che potrebbero anche non coincidere con le priorità nazionali o, comunque, non sempre.

Con questo meccanismo, insomma, le priorità stabilite a livello unionale, incluse quelle contenute nel *Digital Decade Policy Programme 2030*, nel Pilastro sociale europeo e nelle raccomandazioni specifiche per Paese, sembrerebbero diventare giuridicamente vincolanti per gli Stati membri con la conseguenza che si

<sup>22</sup> Cfr., Corte cost., sent. 24 aprile 1996, n. 126.

<sup>23</sup> *Supra*, par. 3.

<sup>24</sup> Inoltre, per tutta la durata del *Recovery fund* i Piani fiscali strutturali nazionali dovranno contenere riferimenti incrociati ai *Recovery plan* nazionali.

rafforza enormemente l'efficacia del semestre europeo e si accentua il rischio che l'Unione possa in qualche modo interferire con materie che, sulla base dei Trattati, non sono di propria competenza.

È evidente qui il tentativo della Commissione di istituire una procedura di sorveglianza molto stringente analoga a quella disposta nell'ambito del *NGEU* dove, mediante la tecnica del rinvio, viene giuridicizzato il contenuto di atti (ad es., le raccomandazioni del Consiglio) che giuridici non sono, coniugando le garanzie che derivano da tale giuridicizzazione<sup>25</sup>, al fatto che, così facendo, si evita di riconoscere in capo allo stesso Consiglio una potestà normativa direttamente efficace nel nostro ordinamento che, in materia di *governance* economica, come noto, tale organo non ha.

## **6. La spesa primaria netta come unico indicatore del percorso discendente del debito. Il tetto alla spesa pubblica è un'austerità annunciata?**

Negli *Orientamenti* della Commissione si fa riferimento ad un unico indicatore operativo ancorato alla sostenibilità del debito, che dovrebbe garantire la realizzazione dei Piani fiscali nazionali rafforzando la sorveglianza multilaterale: quello della spesa pubblica, la c.d. *spesa primaria netta*, ossia la “spesa al netto delle misure discrezionali sulle entrate ed escludendo la spesa per gli interessi e la spesa per la disoccupazione ciclica”<sup>26</sup>.

In altri termini, si parte dall'obiettivo di rapporto debito/PIL al 60% da cui discende una regola per la spesa stabilita dalla Commissione e a quel punto ogni Paese deve elaborare un Piano che rispetti quella regola.

È evidente, quindi, che, fermi i parametri numerici cui tendere, l'attenzione dell'UE alla limitazione della spesa pubblica degli Stati membri non varia<sup>27</sup>. La sorveglianza fiscale annuale a livello UE, in altri termini, verrebbe condotta utilizzando esclusivamente questo unico indicatore: il percorso di spesa che, quindi, “dovrebbe garantire che il debito sia ridotto o mantenuto su un percorso discendente al più tardi entro la fine del periodo di aggiustamento o che rimanga a livelli prudenti, assicurando al contempo che il disavanzo di bilancio sia mantenuto al di sotto del 3% del PIL nel medio termine”<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Saranno soggetti alle regole sull'interpretazione proprie degli atti fonte e delle disposizioni in essi contenute; sorgerà in capo al giudice l'obbligo di conoscerli in applicazione del principio *iura novit curia*; la loro violazione integrerà - esattamente come accade nel caso di violazione di norme giuridiche- gli estremi dell'illecito; avverso tale violazione sarà sempre ammesso il ricorso dinanzi alla Corte di giustizia (*i.e.* ricorso in carenza, ricorso per infrazione nei confronti dello Stato che non si conformi, ecc.) e, infine, saranno soggette al sindacato sui controlimiti da parte della Corte costituzionale.

<sup>26</sup> Cfr., COM(2022) 583 *final*, cit., 8.

<sup>27</sup> Per effettuare l'Analisi di sostenibilità del debito (DSA) la Commissione utilizzerebbe stress test e analisi stocastiche, simulando shock comuni relativi ai tassi di interesse a breve e a lungo termine, alla crescita del PIL nominale, al saldo primario di bilancio e ai tassi di cambio nominali. Cfr., COM(2022) 583 *final*, cit., 22.

<sup>28</sup> Cfr., COM(2022) 583 *final*, cit., 8. La spesa primaria servirà “come base per definire il percorso di aggiustamento fiscale e per effettuare la sorveglianza fiscale annuale, semplificando così in modo significativo il quadro fiscale e aumentando la trasparenza”. Il quadro comune rivisto dell'UE, pertanto, “fisserebbe i requisiti per garantire che il debito



Nessun cenno viene fatto alla possibilità di introdurre la c.d. *golden rule* in virtù della quale per le spese destinate allo sviluppo delle infrastrutture e agli investimenti in capitale umano sarebbe ammesso l'indebitamento pubblico e quindi le spese per gli investimenti sarebbero scorporate dal computo della spesa.

Insomma, la spesa pubblica, inclusa quella per investimenti, dovrà sempre essere inferiore alle entrate fiscali al netto degli interessi da pagare ai mercati (cosa che in Italia avviene da anni, essendo un Paese che ha un avanzo primario), con la conseguenza che i cittadini, quanto meno per ciò che riguarda l'Italia afflitta da un debito pubblico *monstre*, dovranno sempre pagare più tasse di quanto lo Stato spende per i servizi pubblici e tutto il *surplus* fiscale, la differenza tra entrate e uscite, sarà utilizzata per pagare gli interessi e il debito nei confronti dei mercati.

Inoltre, la circostanza che l'unico parametro utilizzato sia quello della spesa primaria da una parte non terrebbe conto che la crescita della spesa pubblica determina anche la crescita del PIL, dall'altra accentuerebbe il rischio che la Commissione interferisca significativamente sulla composizione dei bilanci pubblici nazionali.

In tale contesto, è ovvio che il percorso di aggiustamento fiscale a medio termine contenuto nei Piani nazionali sarà definito in termini di spesa primaria netta e sarà tradotto in corrispondenti *tetti di spesa annuali*; in altri termini, la spesa finanziata a livello nazionale dovrebbe rimanere all'interno del percorso di spesa primaria netta pluriennale concordato<sup>29</sup>.

Se ciò non dovesse accadere e il *deficit* superasse la soglia del 3%, oltre alle sanzioni cui abbiamo accennato qualche riga sopra, si potrebbe persino arrivare ad una sospensione dei finanziamenti europei per lo Stato membro che non intraprendesse tutte le azioni necessarie per correggere il deficit eccessivo, proprio come accade per alcuni fondi strutturali o per il *Recovery fund*<sup>30</sup>.

C'è di buono che l'Analisi della sostenibilità del debito (la c.d. DSA) può consentire di uscire dalla logica della riduzione a tutti i costi del debito giacché uno Stato che secondo la DSA effettuata dalla Commissione presenta un debito sostenibile e ha necessità di investimenti importanti, può disegnare un Piano nazionale di rientro dal debito prevedendo che ciò accada in "n" anni, limitandosi a stabilizzarlo, senza che la Commissione possa obiettare alcunché.

---

pubblico sia messo su un percorso discendente, o rimanga a livelli prudenti, e che il deficit sia mantenuto al di sotto del 3% del PIL. Esso stabilirebbe anche i criteri per valutare le riforme e gli investimenti che sono alla base di un'eventuale estensione del percorso di aggiustamento. I piani a medio termine degli Stati membri dovranno essere conformi al quadro comune rivisto dell'UE" (*ivi*, 8-9).

<sup>29</sup> Cfr., COM(2022) 583 *final*, cit., 15.

<sup>30</sup> Cfr., COM(2022) 583 *final*, cit., 17.