

L'assenza del quadro programmatico nel Documento di Economia e Finanza 2024. Osservazioni a margine della nuova governance economica europea

PAOLO LONGO*

Abstract: *This paper analyses the peculiar structure of the Economic and Financial Document 2024 and the relative absence of the public finance planning framework, preliminarily framing the new scenario of European economic governance, and then reflects on the characteristics of economic and financial planning in the context of a parliamentary budget cycle that is necessarily about to be renewed.*

Parole chiave: DEF 2024, Programmazione economica e finanziaria, Riforma della *governance* dell'Unione europea, Piano strutturale di bilancio, Ciclo parlamentare di bilancio

Sommario

1. Introduzione. – 2. Le nuove regole di *governance* economica europea: un necessario inquadramento preliminare. – 3. Il DEF 2024: assenza del quadro programmatico e conferma di un approccio prudenziale. – 4. La pianificazione economica nel contesto del (nuovo) ciclo parlamentare di bilancio. – 5. Conclusioni.

Data della pubblicazione sul sito: 7 ottobre 2024

Suggerimento di citazione

P. LONGO, *L'assenza del quadro programmatico nel Documento di Economia e Finanza 2024. Osservazioni a margine della nuova governance economica europea*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2024. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Avvocato del Foro di Lecce. Indirizzo mail: avv.longopaolo@gmail.com

1. Introduzione

Il 24 aprile 2024 le Camere, al termine della discussione in Assemblea, hanno concluso l'esame del Documento di economia e finanza¹ (Doc. LVII n. 2) e approvato le risoluzioni di maggioranza, impegnando il Governo “*a presentare quanto prima il quadro programmatico, nell'ambito del Piano fiscale e strutturale di medio periodo*”².

Come noto, in base a quanto previsto dall'articolo 7, comma 2, della legge n. 196/2009³, il Documento di economia e finanza (DEF) rappresenta il primo

¹ L'approvazione del Documento di economia e finanza 2024 da parte del Consiglio dei ministri e la contestuale trasmissione al Parlamento risalgono al 9 aprile 2024.

² Si vedano rispettivamente la risoluzione n. 6-00098 Malan, Romeo, Gasparri, Biancofiore, approvata dal Senato della repubblica con 96 voti favorevoli, 66 contrari e 2 astenuti, e la risoluzione n. 6-00108 Foti, Molinari, Barelli, Lupi, approvata dalla Camera dei deputati con 197 voti favorevoli, 126 contrari e 3 astenuti.

³ È utile ricordare che in considerazione delle esigenze poste dall'adesione dell'Italia all'Unione economica e monetaria e del rinnovato assetto istituzionale tra Stato e amministrazioni territoriali derivante dall'attuazione del federalismo fiscale, la legge 31 dicembre 2009, n. 196, rubricata “*Legge di contabilità e finanza pubblica*” e in vigore dal 1° gennaio 2010, ha previsto una riforma della disciplina in materia di contabilità e finanza pubblica, al fine di razionalizzare il quadro normativo della programmazione economico-finanziaria e di bilancio nazionale, ridisegnandone il perimetro temporale e i documenti a esso correlati. Si ricorda che, oltre al DEF, tra gli strumenti del ciclo di bilancio rientrano anche: la Nota di aggiornamento del DEF (NAEDF), da presentare alle Camere entro il 27 settembre di ogni anno, per le conseguenti deliberazioni parlamentari; il disegno di legge del bilancio dello Stato, da presentare alle Camere entro il 20 ottobre di ogni anno; il disegno di legge di assestamento, da presentare alle Camere entro il 30 giugno di ogni anno; gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, da presentare alle Camere entro il mese di gennaio di ogni anno; gli specifici strumenti di programmazione delle amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato. Sul punto, cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Servizio studi, *La legge di contabilità e finanza pubblica. Legge n. 196 del 31 dicembre 2009*, gennaio 2010. In diretta successione temporale rispetto alla NAEDF, vi è poi il Documento Programmatico di Bilancio (DPB), istituito dal Regolamento UE n. 473/2013 del 21 maggio 2013, che introduce un nuovo ciclo di monitoraggio e valutazione delle politiche di bilancio dei Paesi dell'area euro: nello specifico, si tratta di uno strumento di programmazione economica, che gli Stati membri trasmettono entro il 15 ottobre di ogni anno alla Commissione Europea e all'Eurogruppo per l'anno successivo e che riporta le valutazioni macroeconomiche e le azioni prioritarie del Governo, l'aggiornamento sullo stato di avanzamento del Programma nazionale di riforma (PNR) – con particolare riferimento al livello di risposta alle raccomandazioni specifiche della Commissione europea – e la

strumento del ciclo annuale di bilancio dello Stato e si pone al centro del processo di coordinamento *ex ante* delle politiche economiche degli Stati membri dell'UE (cd. Semestre europeo): il Governo è tenuto a presentarlo entro il 10 aprile di ogni anno alle Camere, che si esprimono con la votazione a maggioranza semplice di risoluzioni⁴ volte a indirizzare l'attività dell'esecutivo nella programmazione di bilancio su base almeno triennale⁵.

Nel principale documento di programmazione economica e finanziaria nazionale per l'anno in corso viene riportato solo il quadro macroeconomico tendenziale, ossia lo scenario a legislazione vigente, con una stima delle politiche invariate per il prossimo triennio.

Il DEF 2024 si è caratterizzato, infatti, per una struttura maggiormente sintetica ed essenziale rispetto ai precedenti documenti di economia e finanza, in coerenza con le indicazioni fornite dalla Commissione europea per la predisposizione del Programma di Stabilità e di Convergenza nella fase di transizione verso le nuove regole di *governance* economica europea⁶.

manovra di finanza pubblica articolata per tipologia di intervento con relativo impatto finanziario (in termini percentuali del PIL). Sull'analisi del ciclo di bilancio si veda anche R. DICKMANN, *Sessione e legge di bilancio. Criticità e prospettive di riforma*, in *Federalismi.it*, n. 31/2023.

⁴ La deliberazione delle Camere sulle risoluzioni riferite al DEF deve avvenire in tempo utile per l'invio al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea, entro il successivo 30 aprile (rispetto alla data annuale di presentazione del documento in Parlamento), del Programma di Stabilità e del Programma Nazionale di Riforma, che costituiscono rispettivamente le Sezioni I e III del DEF.

⁵ Per la disciplina relativa all'esame parlamentare delle risoluzioni riferite al DEF, si vedano gli articoli 118-*bis* del Regolamento della Camera dei deputati e 125-*bis* del Regolamento del Senato della Repubblica. Si ricorda, altresì, che – ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 243/2012 sull'attuazione del principio del pareggio di bilancio – in caso di eventi eccezionali (periodi di grave recessione economica, gravi crisi finanziarie, calamità naturali) tali da determinare rilevanti ripercussioni sulla finanza pubblica nazionale e la necessità di discostarsi temporaneamente dall'obiettivo di medio termine (OMT), il Governo può presentare al Parlamento una Relazione di aggiornamento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica e una contestuale richiesta di autorizzazione al maggiore indebitamento, annesse al DEF. In tal caso, la deliberazione sulle risoluzioni con cui ciascuna Camera autorizza il maggiore indebitamento e approva il piano di rientro è adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti.

⁶ Le norme sul nuovo Patto di stabilità e crescita (PSC) sono entrate ufficialmente in vigore il 30 aprile 2024, in seguito alla conclusione del processo legislativo terminato l'approvazione definitiva da parte del Consiglio del pacchetto legislativo costituito rispettivamente dal regolamento che istituisce il nuovo cd. "braccio preventivo" del PSC (regolamento (UE) 2024/1263), dal regolamento che modifica il cd. "braccio correttivo"

Non è, invero, il primo caso di assenza delle stime programmatiche in un documento di economia e finanza. Un altro esempio è ravvisabile nel DEF 2018, presentato dal Governo Gentiloni in un momento di transizione caratterizzato dall'avvio dei lavori della XVIII legislatura⁷. Anche in tal caso, infatti, la predisposizione del solo quadro tendenziale di finanza pubblica è stata la conseguenza di un contingente mutamento, all'epoca, però, dello scenario politico⁸.

del PSC (regolamento (UE) 2024/1264) e dalla direttiva che modifica i requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri (direttiva (UE) 1265/2024). I regolamenti di riforma del braccio preventivo e del braccio correttivo del PSC sono direttamente applicabili agli Stati membri ai sensi dell'articolo 288 del TFUE. La direttiva di modifica dei requisiti per i quadri di bilancio nazionali, invece, dovrà essere recepita nella normativa interna entro il 31 dicembre 2025.

⁷ Si ricorda che il Governo Gentiloni è rimasto in carica dal 12 dicembre 2016 al 1° giugno 2018. A seguito dell'insediamento delle Camere della XVIII legislatura dopo le elezioni politiche del 4 marzo 2018 e all'elezione dei Presidenti dei due rami del Parlamento, il Presidente Gentiloni rassegnò le proprie dimissioni nelle mani del Presidente della Repubblica il 24 marzo 2018. Pertanto, la deliberazione del DEF 2018 in sede di Consiglio dei Ministri, avvenuta in data 26 aprile 2018, risale al periodo di attività governativa svolta nel disbrigo degli affari correnti. L'esame parlamentare del DEF 2018, che ha scontato un ritardo proprio a causa del passaggio elettorale e delle successive consultazioni per la formazione del nuovo esecutivo, si è poi concluso nella seduta del 19 giugno 2018, una volta insediatosi il Governo Conte I.

⁸ Sul punto, cfr. N. LUPO, *La sessione di bilancio prima e dopo la riforma degli artt. 81 e 97 della Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, n. 4/2020, pp. 11-12, che sulle tempistiche della sessione di bilancio osserva quanto segue: *“Sempre dal punto di vista dei tempi, anche le ultime due sessioni di bilancio – quella per il 2019 e quella per il 2020 – possono senz'altro richiamarsi come classici esempi di asincronia tra i ritmi, rigidi, del semestre europeo, e quelli, più flessibili, della democrazia parlamentare. In particolare, va considerato che negli ultimi due anni il DEF è stato sempre presentato da un Governo diverso, non solo per compagine ministeriale, ma anche per maggioranza parlamentare, da quello che poi ha presentato e gestito la manovra di bilancio in parlamento. Nel 2018 un DEF “tendenziale” è stato infatti presentato, il 26 aprile, dal governo Gentiloni, espresso da una maggioranza già uscita sconfitta alle elezioni del 4 marzo. Se un nuovo Governo si fosse tempestivamente costituito all'indomani delle elezioni, questo avrebbe probabilmente avuto modo di elaborare un proprio DEF entro la scadenza del 10 aprile; tuttavia, vista le difficoltà incontrate in tale frangente, la presentazione del DEF “tendenziale” è parsa comunque necessaria (ancorché avvenuta con 16 giorni di ritardo). Nel 2019 il DEF è stato presentato, questa volta puntualmente, il 9 aprile, dal governo Conte 1, dimessosi però nell'agosto successivo, per cedere le consegne ad un governo Conte 2, formatosi proprio sulla base di un diverso indirizzo di politica economica (e di politica europea), anche a seguito dell'esito delle elezioni europee e della dissociazione*

Tenuto conto del recente mutamento delle regole di bilancio europee, maggiormente orientate alla sostenibilità del debito pubblico⁹ e a una programmazione di medio e lungo termine, la presentazione del Piano strutturale di bilancio di medio termine e del relativo quadro programmatico alla Commissione europea è stata stabilita, per l'anno in corso, al 20 settembre¹⁰. Nel documento, la programmazione economica deve strutturarsi su un orizzonte quinquennale e con particolare riferimento all'andamento della spesa primaria netta, sulla base della traiettoria di riferimento predisposta dalla Commissione europea¹¹.

Il 17 settembre scorso il Consiglio dei ministri ha esaminato lo schema del Piano¹², cui segue la trasmissione alle Camere per l'espressione delle conseguenti deliberazioni parlamentari. L'allungamento delle tempistiche ordinarie di cui sopra in vista della presentazione alla Commissione europea del PBS è dovuto, in questo caso, all'integrazione nel Piano delle revisioni statistiche apportate dall'Istat nell'ambito della “*Revisione generale delle stime annuali dei Conti nazionali del periodo 1995-2023*”.

registratasi tra i due partner della precedente maggioranza in occasione della formazione della nuova Commissione europea”.

⁹ In relazione al tema della sostenibilità del debito pubblico tra diritto interno e ordinamento comunitario, si vedano, *inter alia*, R. IBRIDO, *Coordinamento delle decisioni di bilancio e sostenibilità del debito pubblico: ragionando sulla costituzione economica in trasformazione*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2020, pp. 114-166; L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, Cedam Wolters Kluwer, Milano, 2021; G.G. CARBONI, *La riforma del Patto di stabilità e crescita: sostenibilità economica vs sostenibilità politico-costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 21/2023; A. SCIORTINO, *La sostenibilità del debito pubblico tra vincoli europei e scelte nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 2/2024.

¹⁰ Il termine del 20 settembre, prorogabile di un periodo ragionevole solo previa intesa tra Stato membro e Commissione europea, è previsto dalla disciplina transitoria che regola la prima applicazione del nuovo ciclo di programmazione economica introdotto con la riforma della *governance* UE.

¹¹ Il riferimento è alla traiettoria pluriennale della spesa netta, come definita dall'articolo 2, numero 3), del regolamento (UE) 2024/1263, trasmessa dalla Commissione europea a tutti gli Stati membri con un livello di debito pubblico superiore al 60% del prodotto interno lordo (PIL) o in cui il disavanzo pubblico è superiore al 3% del PIL ai fini dell'elaborazione dei loro piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine.

¹² Nell'orizzonte temporale considerato dal PBS, le previsioni registrano un valore medio del tasso di crescita della spesa primaria netta prossimo all'1,5 per cento, con una traiettoria in linea con l'andamento dei principali saldi di finanza pubblica già previsto dal DEF 2024.

Nel presente contributo si intende analizzare la peculiare struttura del DEF 2024 e la relativa assenza del quadro programmatico di finanza pubblica, inquadrando preliminarmente il nuovo scenario di *governance* economica europea, per poi svolgere una riflessione sulle caratteristiche della programmazione economica e finanziaria nel contesto di un ciclo parlamentare di bilancio che si appresta necessariamente a essere rinnovato.

2. Le nuove regole di *governance* economica europea: un necessario inquadramento preliminare.

In seguito all'entrata in vigore della riforma sulla *governance*¹³, gli Stati membri sono tenuti a presentare all'Unione europea i rispettivi Piani nazionali strutturali

¹³ Il pacchetto di tre proposte legislative volte a riformare il quadro di regole della *governance* economica dell'Unione europea è stato presentato dalla Commissione europea il 26 aprile 2023. Successivamente, il Consiglio dell'Unione europea (ECOFIN) ha raggiunto un accordo sull'intera proposta di riforma della *governance* economica europea, pur con alcune modifiche alle proposte iniziali della Commissione, approvando un mandato per i negoziati con il Parlamento europeo sul regolamento sul braccio preventivo, nonché un accordo di massima in vista della consultazione del Parlamento europeo sul regolamento sul braccio correttivo e sulla direttiva relativa ai quadri di bilancio nazionali. A febbraio 2024, è stato raggiunto un accordo tra il Consiglio e il Parlamento europeo, che ha poi votato favorevolmente sul nuovo regolamento relativo alla parte preventiva, il successivo 23 aprile, e ha dato parere favorevole alle altre proposte nella formulazione concordata in seno al Consiglio. La conclusione del processo legislativo risale al 29 aprile scorso con la definitiva approvazione del pacchetto legislativo da parte del Consiglio. Con riferimento agli atti legislativi dell'Unione europea entrati in vigore, si rileva che il nuovo regolamento (UE) 2024/1263 del Parlamento europeo e del Consiglio abroga il regolamento (CE) n. 1466/97 e ridisegna il coordinamento delle politiche economiche e la sorveglianza sulle politiche di bilancio nell'ambito del Semestre europeo (cd. "braccio preventivo"). Il regolamento (UE) 2024/1264 sulle procedure per i disavanzi eccessivi (cd. "braccio correttivo") apporta alcune modifiche al regolamento (CE) n. 1467/97 sulle procedure correttive in caso di debito eccessivo o deficit eccessivo e, in applicazione delle nuove regole, la Commissione prende in considerazione di avviare una procedura di disavanzo per debito eccessivo quando si verificano tre condizioni contemporaneamente, ai sensi dell'articolo 1: il rapporto debito/PIL è superiore al 60%; il deficit è maggiore dello 0,5% del PIL; il conto di controllo riporta una spesa netta maggiore di 0,3 punti percentuali del PIL rispetto a quanto autorizzato dal Consiglio per l'anno di riferimento, oppure registra che, dall'inizio del Piano strutturale di bilancio, lo Stato abbia già avuto una spesa netta cumulata maggiore di 0,6 punti percentuali rispetto al suo PIL. La direttiva (UE) 2024/1265 del Consiglio apporta alcune modifiche alla direttiva 2011/85/UE, sulle disposizioni, le istituzioni e le procedure relative alle politiche di bilancio (cd. "quadro di

di bilancio di medio periodo (PSB)¹⁴, che costituiscono il principale strumento di programmazione pluriennale della politica di bilancio e fiscale. L'orizzonte temporale dei PSB varia dai quattro ai cinque anni, in base alla durata naturale della legislatura nazionale, e per l'Italia, dunque, sarà quinquennale.

Il nuovo quadro di *governance* dell'UE prevede una programmazione economica e finanziaria vincolata, come già menzionato sopra, al livello di spesa primaria netta nazionale¹⁵, con possibilità di estendere da quattro a sette anni il periodo di aggiustamento del PSB, alle riforme strutturali e agli investimenti strategici dell'Unione europea (transizione ecologica e digitale, sicurezza energetica, difesa e inclusione sociale), nonché alla complementarità tra gli interventi di politica fiscale nazionale, i fondi della politica di coesione e il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Rispetto ai contenuti, il PSB reca informazioni riguardanti, per l'appunto, la traiettoria di riferimento, trasmessa dalla Commissione europea, e il livello della spesa netta individuato dai governi nazionali e da osservare per realizzare il percorso di aggiustamento di bilancio. La traiettoria di riferimento copre, infatti, un periodo di aggiustamento di quattro anni e la sua possibile proroga di un massimo di tre anni per ciascuno degli impegni di riforma e di investimento che la giustificano in termini di potenziale di crescita economica, sostenibilità di bilancio, correlazione con le priorità comuni dell'Unione europea, rispetto delle raccomandazioni comunitarie formulate nell'ambito della procedura per gli squilibri macroeconomici ed equilibrio del livello complessivo programmato degli

bilancio") degli Stati membri la cui moneta è l'euro, al fine di adeguare gli strumenti contabili al perseguimento degli obiettivi della programmazione finanziaria pluriennale e della verifica da parte delle istituzioni di bilancio indipendenti, prevedendo regole analoghe a quelle già definite nell'accordo intergovernativo del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* (cd. "*Fiscal compact*") del 2012; sul punto, si veda il Dossier del Servizio Studi della Camera dei deputati, *La riforma della governance economica europea*, 29 maggio 2024, pp. 2-4.

¹⁴ L'articolo 11, comma 1, del regolamento (UE) 2024/1263 prevede che: "*Ciascuno Stato membro presenta al Consiglio e alla Commissione un piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine entro il 30 aprile dell'ultimo anno del piano in vigore. Se necessario, uno Stato membro e la Commissione possono convenire di prorogare tale termine di un periodo ragionevole*".

¹⁵ Come definita dall'articolo 2, numero 2), del regolamento (UE) 2024/1263, la "*spesa netta*" è 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.

investimenti pubblici finanziati a livello nazionale nell'ambito del PSB¹⁶. Ulteriori informazioni sono richieste in relazione all'impatto delle riforme e degli investimenti già messi in atto, ai dati tecnici sulle ipotesi macroeconomiche e di bilancio, sulle passività implicite e potenziali, sul fabbisogno degli investimenti pubblici, sulla consultazione con le parti sociali e sulla discussione con il Parlamento¹⁷.

L'elaborazione del PSB si articola in quattro fasi temporali: entro il 15 gennaio dell'anno di predisposizione, la Commissione europea trasmette i propri orientamenti preliminari agli Stati membri che abbiano un livello di debito superiore al 60% del PIL o che abbiano un disavanzo superiore al 3% del PIL¹⁸; entro il 30 aprile dell'anno di predisposizione, è prevista la trasmissione da parte di ciascuno Stato membro del PSB, preceduta da un dialogo tecnico con la Commissione europea sulle metodologie di calcolo e di previsione, nonché previa consultazione delle parti sociali, delle autorità regionali, delle organizzazioni della società civile e di altri portatori di interessi nazionali pertinenti¹⁹. In conformità con le norme di diritto interno, sulla proposta può essere avviata la discussione con il Parlamento. Entro le successive sei settimane dalla data di presentazione, tra maggio e giugno, il PSB viene valutato dalla Commissione europea, che elabora una raccomandazione destinata al Consiglio. Nel mese di luglio, infine, entro sei settimane dalla data di elaborazione della raccomandazione da parte della Commissione, il Consiglio approva con raccomandazione il PSB²⁰.

La traiettoria di riferimento della spesa primaria netta può anche essere rivista in virtù di una clausola di salvaguardia generale, che consente di deviare proprio dal percorso della spesa netta, in caso di recessione economica nella zona euro o

¹⁶ In base a quanto previsto dall'articolo 14 del regolamento (UE) 2024/1263, in caso di proroga del periodo di aggiustamento, gli impegni di riforma e di investimento devono essere sufficientemente dettagliati, concentrati nella parte iniziale, temporalmente definiti e verificabili e osservare criteri di chiarezza descrittiva, rispetto delle tempistiche del PSB, significativa progressione nella realizzazione degli investimenti entro la fine del periodo di aggiustamento, nonché individuazione di indicatori che permettano di valutare la realizzazione e il monitoraggio delle riforme e degli investimenti.

¹⁷ Cfr. articolo 13 del regolamento (UE) 2024/1263.

¹⁸ Gli orientamenti trasmessi dalla Commissione europea l'analisi di sostenibilità del debito pubblico, le previsioni e le ipotesi macroeconomiche, la conseguente traiettoria di riferimento per la spesa primaria netta e il saldo primario strutturale stimato necessario; si veda articolo 9, comma 1, del regolamento (UE) 2024/1263.

¹⁹ Cfr. articolo 11, comma 1, del regolamento (UE) 2024/1263.

²⁰ Per le tempistiche sulla valutazione del PSB da parte della Commissione europea e l'approvazione da parte del Consiglio cfr. articoli 16, comma 1, e 17, comma 1, del regolamento (UE) 2024/1263.

nell'Unione nel suo complesso, ma a condizione che la sostenibilità di bilancio nel medio termine non ne risulti compromessa²¹.

Sono, altresì, previste alcune ipotesi di revisione del PSB, in caso di nomina di un nuovo Governo, impossibilità di attuazione per circostanze oggettive (entro dodici mesi dalla scadenza del previgente piano), procedura per gli squilibri macroeconomici eccessivi o a seguito di richiesta approvata con raccomandazione dal Consiglio²².

In specifica relazione alle “circostanze oggettive”, trattasi di una locuzione che integra una clausola generale compatibile con la disciplina costituzionale italiana²³, ma suscettibile di determinare valutazioni di natura, invece, puramente soggettiva e discrezionale, che trovano il proprio presupposto nelle attività di negoziato politico tra Stato membro e Istituzioni europee²⁴. Parimenti, anche sulle “circostanze eccezionali” previste per giustificare la deviazione dal percorso della spesa netta stabilito dal Consiglio²⁵ vi è il rischio di provocare, o più propriamente

²¹ Secondo quanto previsto dall'articolo 25 del regolamento (UE) 2024/1263, fino a che la grave congiuntura negativa persiste nella zona euro o nell'Unione nel suo complesso, la Commissione continua a monitorare la sostenibilità del debito e garantisce il coordinamento delle politiche nonché una combinazione coerente di politiche che tenga conto della dimensione della zona euro e dell'Unione. Su raccomandazione della Commissione, il Consiglio può prorogare il periodo durante il quale gli Stati membri possono deviare dal rispettivo percorso della spesa netta stabilito dal Consiglio, a condizione che persista la grave congiuntura negativa nella zona euro o nell'Unione nel suo complesso. Il Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche formula un parere sulla proroga della clausola di salvaguardia generale. È possibile concedere una proroga più di una volta. Tuttavia, ciascuna proroga ha una durata massima di un anno.

²² Cfr. articolo 15 del regolamento (UE) 2024/1263 che tipizza le fattispecie in cui gli Stati membri possono presentare alla Commissione europea un PSB riveduto.

²³ Sul punto, v. più diffusamente *infra*, paragrafo 4.

²⁴ F. SALMONI, *Debito pubblico e Patto di stabilità e crescita. Le nuove regole sulla governance economica europea*, in *Consulta Online*, fasc. II/2024, p. 854. Nel merito, l'Autrice sottolinea il ruolo della valutazione della Commissione europea rispetto alla proposta di revisione del PSB avanzata dal singolo Stato membro ai sensi dell'articolo 15 del regolamento (UE) 2024/1263.

²⁵ L'articolo 26 del regolamento (UE) 2024/1263 introduce le cd. “*clausole di salvaguardia nazionali*”, in virtù delle quali uno Stato membro può 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. In tal caso, su richiesta dello Stato membro e su raccomandazione della Commissione basata sulla propria analisi, il Consiglio può adottare, entro quattro settimane dalla raccomandazione della Commissione, una raccomandazione. In secondo luogo,

di duplicare su due livelli ordinamentali differenti, una potenziale ed eccessiva dilatazione interpretativa, sostanzialmente paragonabile negli effetti all'estensione concettuale della formula prevista dall'articolo 77 della Costituzione²⁶.

Oltre poi al PSB, tra i documenti programmatici di monitoraggio previsti dalla riforma della *governance* rientrano anche: la Relazione annuale sui progressi compiuti²⁷, che gli Stati membri sono tenuti a presentare entro il 30 aprile di ogni anno nell'ambito del Semestre europeo; il Documento Programmatico di Bilancio (DPB), la cui scadenza per la presentazione alla Commissione europea resta immutata entro il 15 ottobre di ogni anno.

L'individuazione della traiettoria di spesa primaria netta come strumento operativo di programmazione e monitoraggio, rispetto alla precedente definizione degli obiettivi programmatici in termini di saldo strutturale²⁸, rappresenta una

sempre 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.

²⁶ Sul punto cfr. A. CELOTTO, *Parlamento e poteri legislativi del Governo in Italia: l'abuso del decreto d'urgenza (decreto-legge)*, in *Derecho PUCP*, 2002, p. 56, che utilizza l'espressione «clausola generale» per qualificare la formulazione normativa contenuta nella Carta costituzionale, all'articolo 77, con riferimento ai casi straordinari di necessità e urgenza che legittimano il Governo – più propriamente il Consiglio dei Ministri – a ricorrere allo strumento normativo del decreto-legge; sia consentito anche un rinvio a P. LONGO, *La decretazione d'urgenza e i riflessi del maggiore indebitamento sul quadro italiano di finanza pubblica all'epoca del Covid-19*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4/2022, p. 80.

²⁷ Cfr. articolo 2, numero 7), del regolamento (UE) 2024/1263, che definisce la “relazione annuale sui progressi compiuti” nei seguenti termini: “la relazione di uno Stato membro in merito all'attuazione del piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine, compreso il percorso della spesa netta stabilito dal Consiglio, e alle riforme e agli investimenti”. La Relazione annuale indica i progressi compiuti nell'attuazione del percorso della spesa netta stabilito dal Consiglio, nell'attuazione delle riforme e degli investimenti di più ampia portata nel contesto del semestre europeo e, se del caso, nell'attuazione dell'insieme di riforme e investimenti che giustifica una proroga del periodo di aggiustamento.

²⁸ È utile rammentare che è definito “saldo strutturale” il saldo del conto consolidato corretto per gli effetti del ciclo economico al netto delle misure *una tantum* e temporanee e, comunque, definito in conformità all'ordinamento dell'Unione europea. A sua volta, per «saldo del conto consolidato» si intende l'indebitamento netto o l'accreditamento netto, come definiti ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi di cui al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, mentre per «conto consolidato» si intende il conto

delle novità più rilevanti nel riformato assetto di *governance* europea, tale da orientare una nuova impostazione della politica fiscale, degli strumenti di finanza pubblica da impiegare e delle modalità di coordinamento tra tutti gli attori istituzionali coinvolti²⁹.

Tuttavia, emerge una funzione di indirizzo delle scelte di politica economica nazionali potenzialmente eccessiva³⁰, soprattutto tenendo conto anche della correlazione tra investimenti e programmazione di medio periodo. Il grado di azione degli Stati membri nelle scelte di programmazione economica e finanziaria, come definito dalla riforma della *governance* europea, diventa misurabile, infatti, non solo su base quantitativa, bensì anche in termini contenutistici, che rischiano di condizionare il volume e la qualità della spesa e degli investimenti nazionali³¹.

economico consolidato delle amministrazioni pubbliche formato dagli aggregati contabili delle entrate e delle spese di tali amministrazioni, classificati in conformità alle modalità stabilite dall'ordinamento dell'Unione europea; sul punto, cfr. Dossier Servizio del Bilancio del Senato della Repubblica e Servizio Bilancio dello Stato della Camera dei deputati. Documentazione di finanza pubblica n. 3, *Quantificazione e copertura delle leggi di spesa*, 31 ottobre 2022, p. 3.

²⁹ In questo senso, si considerino le riflessioni emerse nel corso dell'audizione del Ragioniere generale dello Stato presso le Commissioni riunite 5a del Senato della Repubblica (Programmazione economica e bilancio) e V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione), tenutasi il 22 maggio 2024 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*".

³⁰ Si veda, già in questi termini prim'ancora dell'adozione definitiva del pacchetto legislativo sulla riforma della *governance* economica europea, F. SALMONI, *Commissione UE e "nuovo" Patto di stabilità e crescita: quali altri vincoli?*, in *Federalismi.it*, n. 33/2022.

³¹ Così F. SALMONI, *Debito pubblico e Patto di stabilità e crescita*, cit., p. 853; sul punto si veda anche L. BARTOLUCCI, *Il percorso della riforma del Patto di Stabilità: il compromesso raggiunto peggiora la buona proposta della Commissione (ma è comunque un passo in avanti rispetto al "vecchio" Patto)*, in *Diritti Comparati*, 8 gennaio 2024, p. 7, secondo cui non risulta 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". Sull'analisi generale del sistema di condizionalità, è molto interessante anche quanto afferma sempre L. BARTOLUCCI, che, in *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2024, pp. 359-360, descrive come la traiettoria della *governance* economica europea abbia posto "sempre maggiore attenzione al dato qualitativo di coordinamento delle riforme e delle politiche economiche" e, con specifico riferimento a un

La necessità di raggiungere gli obiettivi di bilancio individuati dal nuovo quadro di *governance* economica europea, in un'ottica di marcato contenimento della spesa pubblica e di rispetto del vincolo di spesa primaria netta, assume verosimilmente un rapporto di proporzionalità indiretta con l'opportunità, o più propriamente l'esigenza, di realizzare investimenti pubblici significativi per sostenere la crescita nazionale³².

3. Il DEF 2024: assenza del quadro programmatico e conferma di un approccio prudenziale.

Sin dall'inizio dell'attuale legislatura, vi sono state più occasioni in cui la programmazione economica e finanziaria nazionale ha assunto, per vari motivi, eterogenee peculiarità metodologiche, pur mantenendo nel merito un costante approccio prudenziale. L'impostazione del DEF 2024 e la relativa assenza del quadro macroeconomico programmatico, infatti, non rappresentano certamente un esempio isolato in tal senso.

Tuttavia, a un caso specifico è associato anche un involontario "incidente" di percorso³³: il riferimento è alla mancata approvazione alla Camera, il 27 aprile 2023, della risoluzione di maggioranza approvativa della Relazione con cui il

altro importante strumento di programmazione economica, il PNRR, rileva come quest'ultimo comporti *"un modo nuovo di intendere le condizionalità europee, non più individuabili solo in vincoli quantitativi sui bilanci, ma al contrario in grado di incentivare gli Stati verso obiettivi qualitativi, inseriti in un ampio quadro di programmazione economica"*.

³² Cfr., *inter alia*, A. BOITANI, R. TAMBURINI, *Nuove regole fiscali europee: ascensore per il declino?*, in *Menabò di Etica ed Economia*, n. 209/2024. Sul punto, si veda anche M. BURSI, *On the hobbled reform of the Stability and Growth Pact*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2024, pp. 167-168, che afferma quanto segue: *"[...] this Stability and Growth Pact will continue to impose on several EU Countries some challenging targets that could dictate the achievement of relevant primary surpluses to reach the new budgetary goals. In this regard, hence, it is realistic to assume that in the years to come some Member States will significantly reduce their spending, with public investments that, once again, will receive the largest cuts"*; e ancora: *"[...] this new economic governance framework continues to unbalancing its focus on containing Government debts, while overlooking the need to implement significant public investments to support growth. This approach results particularly inadequate in a context such as the current one, in which, on the one hand, epochal challenges lies ahead (like the climate change) and, on the other one, global competitors (like China and the United States of America) do not hesitate to widen their deficits with the aim of achieving a lead in strategic economic fields"*.

³³ Così L. BARTOLUCCI, *La prima "bocciatura" di uno "scostamento" di bilancio*, in *Rassegna trimestrale di diritto dell'economia*, n. 1/2024, pp. 32-58.

Governo aveva chiesto al Parlamento di autorizzare il maggiore indebitamento³⁴. Ciò ha portato a una fulminea e parziale modifica delle finalità della sola Relazione per la richiesta di autorizzazione allo scostamento di bilancio, poi nuovamente trasmessa alle Camere per la relativa approvazione, per evitare anche la variazione dei saldi di finanza pubblica riportati nel DEF 2023³⁵. Pur sussistendo, di regola, la necessaria precedenza di autorizzare lo scostamento di bilancio per poter poi strutturare il quadro di finanza pubblica previsto nel DEF, la *pseudo-formale* modifica del Governo alla Relazione sullo scostamento sopra menzionata³⁶ e le

³⁴ Si veda la risoluzione Foti, Molinari, Barelli e Lupi n. 6-00031, riferita alla Relazione presentata ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 243 del 2012 e respinta dalla Camera dei deputati con 105 voti favorevoli, 19 contrari e 105 astenuti, con la conseguente preclusione della votazione delle risoluzioni riferite al DEF 2023; al Senato della Repubblica, invece, aveva già approvato la risoluzione Malan, Romeo, Ronzulli e Biancofiore n. 100 sullo scostamento di bilancio con 115 voti favorevoli, 29 contrari e 29 astenuti.

³⁵ Sempre in data 27 aprile 2023, il Consiglio dei ministri, riunitosi subito dopo la mancata approvazione della Relazione al Parlamento sull'autorizzazione al ricorso all'indebitamento, ha approvato, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, una nuova Relazione al Parlamento ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 243 del 2012. La nuova Relazione ha, infatti, confermato i saldi di finanza pubblica già riportati dal DEF 2023 - che, pertanto, non ha subito modifiche - aggiungendo un riferimento alla destinazione delle risorse che si renderanno disponibili nel 2023, non solo al sostegno del reddito e del potere d'acquisto dei lavoratori dipendenti, ma anche "*per sostenere le famiglie con figli*". La nuova Relazione è stata trasmessa ai due rami del Parlamento lo stesso giorno e assegnata in sede referente alle Commissioni Bilancio della Camera e del Senato, nonché, per il parere, a tutte le altre Commissioni permanenti dei due rami del Parlamento. Le Commissioni hanno concluso l'esame in sede consultiva e in sede referente nella serata sempre di giovedì 27 aprile 2023. L'Assemblea della Camera ha, quindi, esaminato la nuova Relazione annessa al DEF venerdì 28 aprile 2023, approvando a maggioranza assoluta dei componenti, con 221 voti favorevoli, 116 contrari e 0 astenuti, la risoluzione di maggioranza Foti, Molinari, Barelli e Lupi n. 6-00032 riferita alla Relazione medesima. Successivamente, è stata approvata, a maggioranza semplice, con 221 voti favorevoli, 115 contrari e 0 astenuti, la risoluzione di maggioranza Foti, Molinari, Barelli e Lupi n. 6-00030 riferita al DEF 2023, accettata dal Governo. Nella stessa giornata, il Senato della Repubblica ha approvato la risoluzione Malan, Romeo, Ronzulli e Biancofiore n. 200 sullo scostamento di bilancio con 112 voti favorevoli, 57 contrari e 0 astenuti e la risoluzione Malan, Romeo, Ronzulli e Biancofiore n. 2 sul DEF 2023 con 112 voti favorevoli, 56 contrari e 0 astenuti.

³⁶ La nuova Relazione al Parlamento, approvata dal Consiglio dei ministri del 27 aprile 2023 e trasmessa nella medesima giornata alle Camere, a seguito della reiezione della prima Relazione, ha confermato i saldi di finanza pubblica già riportati nel DEF 2023, prevedendo però che il margine di bilancio resosi disponibile per il 2023 (3,4 miliardi di

strettissime tempistiche di esame parlamentare non hanno comunque determinato l'esigenza di modificare anche lo scenario economico e finanziario già delineato nel DEF 2023, dimostrando le buone intenzioni della maggioranza e scongiurando pesanti ripercussioni sui mercati finanziari in caso di mancata trasmissione del documento alle Istituzioni europee entro il termine del 30 aprile³⁷.

Ad ogni modo, proprio nel DEF 2023, il primo dell'attuale Governo e della corrente legislatura, è già ravvisabile una politica economica e di bilancio dalla natura estremamente prudentiale, come risulta dalle previsioni di crescita del PIL a legislazione vigente e nello scenario programmatico, ispirate – si legge nel documento – da ragioni di opportunità e di oculata programmazione dei conti pubblici³⁸. Sulla definizione delle principali grandezze di finanza pubblica ha influito, infatti, un contesto caratterizzato dalla disattivazione fino al termine del 2023 della clausola di salvaguardia generale prevista dal Patto di Stabilità e Crescita³⁹ e da un già avviato dibattito sulla riforma della *governance* europea,

euro) e rimasto invariato in entrambe le Relazioni sarebbe stato utilizzato, oltre che per misure di sostegno al potere d'acquisto dei lavoratori dipendenti, anche per sostenere le famiglie con figli.

³⁷ Cfr. L. BARTOLUCCI, *La prima "boccatura" di uno "scostamento" di bilancio*, cit., p. 49.

³⁸ Cfr. Documento di economia e finanza (DEF) 2023, pp. 9-10: *“Le previsioni di crescita del PIL del presente Documento sono di natura estremamente prudentiale, essendo finalizzate all'elaborazione di proiezioni di bilancio ispirate a cautela e affidabilità [...]”. Nello scenario tendenziale a legislazione vigente, il PIL è previsto crescere in termini reali dello 0,9 per cento nel 2023 — dato rivisto al rialzo in confronto al Documento programmatico di bilancio (DPB) di novembre, in cui la crescita del 2023 era fissata allo 0,6 per cento — e quindi all'1,4 per cento nel 2024, all'1,3 per cento nel 2025 e all'1,1 per cento nel 2026 [...]”; e ancora: “la crescita del PIL nello scenario programmatico è prevista pari all'1,0 per cento quest'anno e all'1,5 per cento nel 2024. Poiché le attuali proiezioni di deficit indicano la necessità di una postura più neutrale della politica di bilancio nel biennio 2025-2026, le relative previsioni di crescita programmatica del PIL sono pari a quelle tendenziali. Questo punto sarà riconsiderato se future revisioni delle proiezioni di deficit indicheranno l'esistenza di margini di manovra senza che ciò pregiudichi i già citati obiettivi di indebitamento netto”; segue a p. 25: “Nel loro insieme le previsioni di crescita economica, tenendo conto anche di ragioni di opportunità e di oculata programmazione dei conti pubblici, risultano caratterizzate da cautela e prudenza”.*

³⁹ Cfr. Commissione europea, *Comunicazione della Commissione Al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita*, Bruxelles, 20.3.2020 COM(2020) 123 final. Si ricorda che in occasione della videoconferenza con i membri del Consiglio europeo, il 17 marzo 2020, la Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen ha annunciato l'imminente attivazione della c.d. clausola di salvaguardia generale. Tale clausola fu introdotta nel 2011 nell'ambito della

incentrata sulla fissazione della regola di spesa riferita alla cosiddetta spesa primaria netta.

Anche nella NADEF 2023 è rimasto il criterio prudenziale, su cui si è basato lo scenario tendenziale, che ha tenuto conto dei rischi connessi alle implicazioni del complesso quadro geopolitico e dei correlati effetti sui prezzi delle materie prime, delle politiche restrittive delle banche centrali e del progressivo rallentamento dell'inflazione⁴⁰. Per quanto riguarda il quadro programmatico, la pianificazione finanziaria per il triennio 2024-2026 ha mantenuto la stessa direzione improntata sempre a un principio di prudenza, con l'obiettivo di conseguire un deficit inferiore al 3% del PIL e di definire un sostenibile percorso di riduzione del rapporto debito/PIL nel lungo termine, pur prevedendo al contempo misure di

riforma del Patto di stabilità e crescita (il cosiddetto "*Six-Pack*"), tenendo conto delle conseguenze determinate dalla crisi economica e finanziaria. In particolare, sopraggiunse la necessità di uno specifico quadro normativo, nell'ambito delle norme di bilancio dell'Unione europea, finalizzato a consentire uno scostamento temporaneo dai normali requisiti per tutti gli Stati membri in una situazione di crisi generalizzata causata da una grave recessione economica della zona euro o dell'UE nel suo complesso. La *general escape clause* serve a facilitare il coordinamento delle politiche di bilancio in tempi di grave recessione economica. Essa, infatti, consente agli Stati membri di adottare misure di bilancio per affrontare adeguatamente tali situazioni, nell'ambito della procedura preventiva e correttiva del Patto di stabilità e crescita: in particolare, il braccio preventivo mira a garantire politiche di bilancio sostenibili nell'arco del ciclo economico attraverso il raggiungimento dell'Obiettivo di Medio Termine (OMT), che è individuale per ogni Stato membro; il braccio correttivo è finalizzato ad assicurare che i Paesi dell'UE prendano misure correttive se il disavanzo del bilancio nazionale o il debito pubblico nazionale superano i valori di riferimento previsti nel trattato, rispettivamente il 3% e il 60% del PIL. In risposta alle conseguenze economiche della pandemia da Covid-19, al fine di assicurare agli Stati membri il necessario spazio di manovra, nell'ambito dei propri bilanci, per il sostenimento delle spese necessarie ad affrontare l'emergenza epidemiologica e a contrastare gli effetti recessivi da essa provocati, la Commissione ha ritenuto che le condizioni per attivare la clausola di salvaguardia generale fossero soddisfatte, per la prima volta dalla sua introduzione nel 2011, e ha chiesto al Consiglio di approvare tale conclusione al fine di fornire chiarezza agli Stati membri.

⁴⁰ Cfr. Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (DEF) 2023, p. 9. Sulla congiuntura internazionale e l'area dell'euro, si veda anche Dossier Servizio Studi - Ufficio per le ricerche nei settori economico e finanziario e Servizio del Bilancio del Senato della Repubblica; Servizio Studi - Dipartimento Bilancio, Servizio Bilancio dello Stato e Osservatorio sulla finanza pubblica e sulle politiche di bilancio e per i rapporti con gli enti, nazionali e internazionali, competenti in materia della Camera dei deputati, Documentazione di finanza pubblica n. 12, *Documento di economia e finanza 2024*, 18 aprile 2024, pp. 5-6.

sostegno all'economia nazionale volte a ridurre la pressione fiscale, aumentare il reddito disponibile e sostenere i consumi⁴¹.

Tale approccio di cautela e prudenza nella programmazione economica nazionale, ispirato da obiettivi di ricomposizione della spesa e delle entrate e di compensazione degli aumenti della spesa pubblica, ha trovato un bilanciamento proprio con il carattere espansivo degli interventi relativi al finanziamento del taglio contributivo sul livello dell'attività economica e alla riduzione del carico fiscale⁴².

In due momenti cruciali dello scorso ciclo di bilancio⁴³, infatti, il Governo ha scelto di trasmettere al Parlamento la Relazione ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 243 del 2012 e richiedere l'autorizzazione al ricorso all'indebitamento, al fine di utilizzare gli spazi finanziari resisi disponibili⁴⁴, quale differenza tra gli andamenti tendenziali e programmatici aggiornati, per sostenere il reddito disponibile e il potere d'acquisto dei lavoratori dipendenti, supportare le famiglie con figli e ridurre la pressione fiscale⁴⁵.

Tuttavia, durante l'esame parlamentare della legge di bilancio per l'anno 2024, strutturata in base alla programmazione economica contenuta nella precedente NADEF 2023, potrebbe ritenersi che i margini della prudenza si siano ampliati a

⁴¹ *Ivi*, p. 54. La previsione per il quadriennio 2024-2027 ha indicato un progressivo rientro dell'indebitamento netto sul PIL lungo tutto l'orizzonte di previsione, con un livello pari al 3,7% nel 2025, al 3,0% nel 2026 e, quindi, al 2,2% nel 2027.

⁴² *Ivi*, p. 60.

⁴³ Il riferimento è rispettivamente alla presentazione del DEF 2023, cui si è accompagnata la già citata Relazione per la richiesta di autorizzazione all'indebitamento, e della NADEF 2023, anch'essa accompagnata dalla Relazione di cui all'articolo 6 della legge n. 243 del 2012.

⁴⁴ La Relazione annessa al DEF 2023 riportava un margine di bilancio resosi disponibile pari a 3,4 miliardi di euro nel 2023 e 4,5 miliardi di euro nel 2024, mentre quella relativa alla NADEF 2023 individuava uno spazio finanziario utilizzabile pari a 3,2 miliardi nel 2023, 15,7 miliardi nel 2024 e 4,6 miliardi nel 2025.

⁴⁵ Per l'attuazione di tali interventi, si vedano principalmente i seguenti provvedimenti: il decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 luglio 2023, n. 85, recante "*Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro*" (cd. "Decreto Lavoro"), che ha fatto seguito all'approvazione in Parlamento del DEF 2023; il decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191, recante "*Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili*" (cd. "Decreto Anticipi"); la legge 30 dicembre 2023, n. 213, recante "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026*" (cd. "Legge di bilancio 2024").

tal punto da trasformarsi in un invito politico alla maggioranza, poi accolto, a non presentare proposte emendative, sebbene poi siano state comunque apportate alcune modifiche nel corso dell'esame in sede referente del provvedimento⁴⁶.

La conferma di questo approccio prudenziale, in un'analisi di finanza pubblica *a doppio binario*, risiede nel contenuto del più recente DEF 2024, approvato dalle Camere lo scorso 24 aprile.

Come si legge già nella premessa del citato documento, il requisito della prudenza costituisce il “*minimo comun denominatore dei documenti di finanza pubblica approvati dal Governo in carica*”⁴⁷. In questo senso, si colloca la scelta di posticipare l'elaborazione di un quadro programmatico macroeconomico e di finanza pubblica al momento della predisposizione del PSB, come indicato anche da parte della Commissione europea.

In considerazione delle incertezze legate al contesto geopolitico e del riformato assetto della *governance* UE, le previsioni macroeconomiche del DEF 2024 attengono esclusivamente allo scenario tendenziale, che evidenzia un tasso di crescita del PIL pari all'1,0% nel 2024, all'1,2% nel 2025, all'1,1 nel 2026 e allo 0,9% nel 2027. Si tratta di una stima legata, per l'appunto, a una scelta prudenziale, che indica una marginale revisione al ribasso rispetto allo scenario programmatico della NADEF 2023, dove il livello del PIL era stimato in misura superiore di 0,2 punti percentuali nel 2024⁴⁸.

Tale contesto e tassi di crescita di consenso estremamente contenuti hanno inciso sulla scelta di non operare una revisione al rialzo delle previsioni di sviluppo rispetto a quelle contenute nella NADEF 2023, pur in presenza di nuove ipotesi sulle variabili esogene alla previsione favorevoli in tal senso⁴⁹.

⁴⁶ Si tratta di un caso senza precedenti, che, però, non ha limitato o annullato le prerogative dei singoli parlamentari, considerata la presentazione di 2800 emendamenti da parte dei gruppi di opposizione e di alcuni emendamenti sia del Governo sia dei Relatori. Come rilevato da R. DICKMANN, in *Sessione e legge di bilancio*, cit., p. ix, si è trattato di un “[...] *‘impegno’ a che i parlamentari di tali gruppi non presentassero emendamenti, sia per preservare l'impatto economico della manovra in coerenza con i ricordati parametri di spesa sia per conservarne la coerenza politica rispetto alle indicazioni pubbliche del Governo*”.

⁴⁷ Cfr. Documento di economia e finanza (DEF) 2024, p. 8.

⁴⁸ Con riferimento al debito pubblico, il DEF 2024 riporta che il rapporto debito/PIL a fine 2023 è sceso al 137,3%, in diminuzione di 3,2 punti percentuali rispetto all'anno precedente. Si tratta di una stima più contenuta, per circa 2,9 punti percentuali, della previsione della precedente NADEF 2023. Si prevede, inoltre, una diminuzione della pressione fiscale nel 2024 pari al 42,1% del PIL, livello che dovrebbe poi attestarsi, sempre nel quadro a legislazione vigente, al 42,3% del PIL nella media nel triennio 2025-2027.

⁴⁹ *Ivi*, p. 19.

Le stime riportate nel quadro tendenziale⁵⁰ mostrano, inoltre, che i crediti d'imposta relativi agli incentivi edilizi, al pari degli altri incentivi fiscali, hanno avuto una rilevante incidenza sul fabbisogno di cassa e, quindi, sull'accumulazione di debito pubblico solo per la quota parte effettivamente utilizzata in ciascun anno⁵¹. Pertanto, nel percorso di aggiustamento e consolidamento della finanza pubblica messo in atto dal Governo, l'obiettivo di netta riduzione degli oneri relativi al Superbonus⁵² ha assunto un ruolo di primo piano e, in base all'analisi *a*

⁵⁰ Va precisato che l'aggiornamento del quadro di finanza pubblica a legislazione vigente considera le informazioni disponibili al momento della predisposizione del DEF 2024, tra cui il nuovo quadro macroeconomico tendenziale, gli effetti della manovra di finanza pubblica per il triennio 2024-2026, i provvedimenti approvati nei primi mesi dell'anno in corso e quanto emerso nell'ambito dell'attività di monitoraggio sull'andamento di entrate e uscite della PA. Il nuovo quadro tendenziale, inoltre, tiene conto dell'aggiornamento del profilo temporale delle spese finanziate dal PNRR alla luce delle modifiche al Piano approvate dal Consiglio dell'Unione europea (UE) l'8 dicembre 2023.

⁵¹ Il deficit è risultato superiore di 1,9 punti percentuali rispetto all'obiettivo programmatico fissato nella NADEF 2023, in ragione dei maggiori costi relativi al Superbonus (1,9% del PIL) rilevati dall'Istat in sede di compilazione del conto delle amministrazioni pubbliche.

⁵² Secondo i dati Istat riportati nella Nota del 26 aprile 2024, presentata nel corso dell'esame in sede referente in 6^a Commissione permanente (Finanze e tesoro) al Senato del decreto-legge n. 39/2024 (cd. "Decreto Superbonus"), gli effetti del Superbonus sull'indebitamento netto per il periodo 2020-2023 risultano essere complessivamente pari, in valore assoluto, a oltre 150 miliardi di euro. L'Istat ha, inoltre, fornito la relativa imputazione annuale in termini di punti percentuali di PIL, indicando un'incidenza pari a 0,03 punti per il 2020, a 0,9 punti per il 2021, a 2,8 punti per il 2022 e a 3,9 punti per il 2023. In tale Nota, l'Istat ha fornito anche il dato relativo all'impatto complessivo sul deficit del quadriennio 2020-2023 del Superbonus e del bonus facciate, pari a oltre 175 miliardi di euro. L'impatto sul deficit del solo bonus facciate può essere, quindi, stimato, per il triennio 2020-2022, nell'ordine di circa 23 miliardi di euro; sul punto, cfr. Dossier a cura dell'Osservatorio sulla finanza pubblica della Camera dei deputati, *Effetti del Superbonus e del Bonus facciate sul quadro di finanza pubblica*, maggio 2024. Ulteriori dati molto interessanti sono relativi alla compensazione dei crediti di imposta, come emerso nella risposta del 9 aprile 2024, in VI Commissione (Finanze) della Camera dei deputati, all'atto di sindacato ispettivo n. 5-02244 Fenu: "[...] sulla base dei dati forniti dall'Agenzia delle Entrate risulta che l'ammontare dei crediti relativi ai bonus edilizi oggetto di cessione e sconto in fattura, rilevati a partire dal 15 ottobre 2020 al 4 aprile 2024, è pari complessivamente a circa 219 miliardi di euro, di cui 160,3 miliardi per il super-ecobonus e super-sisma bonus e 58,7 miliardi per gli altri bonus previsti. Di tale importo sono stati fruiti dai cessionari, in compensazione tramite modello F24, un totale di 41,8 miliardi, di cui sono stati compensati 20,8 miliardi nell'anno 2023. [...] i dati contenuti nella piattaforma

doppio binario sopra menzionata, si è affiancato alle previsioni del DEF 2024 sempre sulla crescita del PIL, che si stima sarà sostenuta, in particolare, dagli investimenti connessi al PNRR⁵³ e da un graduale recupero del reddito reale delle famiglie⁵⁴.

Alla luce di quanto sopra rilevato, è da auspicare che il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica vincolati dalle nuove regole di *governance* economica europea non trasformi tale approccio prudentiale in una strategia di politica economica troppo timida ed eccessivamente condizionata da vincoli sovranazionali di politica monetaria, che ostacolano il perseguimento di politiche di bilancio espansive⁵⁵. Il nuovo quadro normativo europeo esige, infatti, una maggiore attenzione ai profili allocativi e gestionali degli aggregati della spesa, individuando nella spesa primaria netta l'indicatore operativo unico per la valutazione della politica fiscale e la sorveglianza di bilancio per i prossimi anni. Tuttavia, considerato anche l'esaurimento dell'impatto di finanza pubblica delle misure emergenziali legate alle crisi pandemica ed energetica, basate sul costante e reiterato ricorso all'indebitamento⁵⁶, deve ritenersi contestualmente opportuno il potenziamento degli strumenti per l'esercizio di una flessibilità di bilancio razionale, ma pur sempre coraggiosa di fronte alle necessità che emergono in corso di esercizio e a un sentiero di crescita che non può prescindere da una politica economica basata sugli investimenti e sulla valorizzazione del mercato finanziario.

Parimenti, assume un ruolo cruciale anche la definizione di adeguate procedure da seguire per lo svolgimento dell'esame parlamentare del PSB e del disegno di legge di bilancio, che coinvolgano pienamente il Parlamento, scongiurando l'esasperazione di alcune prassi relative al ciclo parlamentare di bilancio, di cui si tratterà nel paragrafo che segue.

4. La pianificazione economica nel contesto del (nuovo) ciclo parlamentare di bilancio.

dell'Agenzia delle entrate non sono depurati dagli annullamenti derivanti dai sequestri, errori e duplicazioni relativi a bonus edilizi”.

⁵³ Sul punto, sia consentito anche un rinvio a P. LONGO, *La decretazione d'urgenza e i riflessi del maggiore indebitamento sul quadro italiano di finanza pubblica all'epoca del Covid-19*, cit., p. 81.

⁵⁴ Cfr. Documento di economia e finanza (DEF) 2024, cit. p. 9.

⁵⁵ In questo senso, si veda F. SALMONI, *Debito pubblico e Patto di stabilità e crescita*, cit., p. 855.

⁵⁶ Si consideri che tale impiego di risorse in regime di indebitamento netto risale al periodo di vigenza del regime di flessibilità di bilancio derivante dall'attivazione della c.d. “*general escape clause*” a livello europeo.

Nell'analisi della pianificazione economica nazionale il profilo di maggior interesse, per rilevanza e novità, riguarda la compatibilità delle nuove regole derivanti dalla riforma della *governance* economica europea con la normativa interna relativa all'attuazione del principio del pareggio di bilancio e alla materia della contabilità e finanza pubblica⁵⁷, nonché con i regolamenti parlamentari che disciplinano le procedure di esame degli atti di programmazione economica e finanziaria.

Prima, però, di tracciare un'analisi dei riflessi delle nuove regole di bilancio europee sul quadro nazionale di programmazione economica e finanziaria, è opportuno svolgere alcune brevi considerazioni sulle tempistiche di trasmissione alle Camere dei documenti di finanza pubblica e del disegno di legge di bilancio e sul correlato ruolo del Parlamento, che ormai va sempre più affievolendosi.

Come sopra rilevato, l'attuale ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio impone, in primo luogo, che il DEF venga trasmesso alle Camere entro il 10 aprile di ogni anno per le conseguenti deliberazioni parlamentari⁵⁸. Dall'inizio della XVIII legislatura ad oggi, soltanto in tre casi su sette è stata rispettata la tempistica di trasmissione del documento di finanza pubblica al Parlamento⁵⁹, che è tenuto a esprimersi sugli obiettivi e sulle conseguenti strategie di politica economica in esso indicati.

Il ritardo di frequente accumulato nella trasmissione del DEF rappresenta, quindi, un chiaro elemento di criticità nella dinamica relativa al passaggio parlamentare del documento, conseguendone una compressione dell'esame di merito, tenuto conto dell'obbligo sempre annuale di inviare il DEF al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea entro il successivo 30 aprile, e una riduzione della forza del Parlamento di incidere preventivamente sul contenuto delle scelte di politica economica⁶⁰.

Con riferimento alla NADEF, invece, dal 2018 in poi il termine di trasmissione al Parlamento – già ordinariamente posticipato dalla legge n. 163/2016 dal 20 al

⁵⁷ Il riferimento è agli articoli 81 e 97 della Costituzione, nonché alla legge n. 243 del 2012, adottata ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, e alla legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009.

⁵⁸ Cfr. articolo 7, comma 2, lettera a), legge 31 dicembre 2009, n. 196.

⁵⁹ Si elencano in sequenza cronologica le date di trasmissione del DEF alle Camere nel corso delle due ultime legislature: 26 aprile 2018 (DEF 2018); 10 aprile 2019 (DEF 2019); 24 aprile 2020 (DEF 2020); 15 aprile 2021 (DEF 2021); 7 aprile 2022 (DEF 2022); 12 aprile 2023 (DEF 2023); 9 aprile 2024 (DEF 2024).

⁶⁰ Sul punto cfr. L. GIANNITI, *Le deformazioni della sessione di bilancio. L'esperienza della XVIII legislatura: quali prospettive per la XIX?*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2023, pp. 37 ss.

27 settembre di ogni anno⁶¹ – non è mai stato rispettato⁶². Anche in relazione al disegno di legge di bilancio può notarsi un cronico ritardo⁶³, che ha finito per comprimerne drasticamente l'esame parlamentare, che è diventato sostanzialmente monocamerale⁶⁴.

La riduzione tendenzialmente progressiva dei tempi di esame parlamentare del disegno di legge di bilancio ne impedisce, di fatto, un'approfondita analisi dei

⁶¹ Cfr. articolo 7, comma 2, lettera b), legge 31 dicembre 2009, n. 196, così modificata dall'articolo 1, comma 3, lettera a), legge 4 agosto 2016, n. 163.

⁶² Si elencano in sequenza cronologica le date di trasmissione della NADEF alle Camere nel corso delle due ultime legislature: 4 ottobre 2018 (NADEF 2018); 1° ottobre 2019 (NADEF 2019); 6 ottobre 2020 (NADEF 2020); 29 settembre 2021 (NADEF 2021); 30 settembre 2022 (NADEF 2022); 29 settembre 2023 (NADEF 2023).

⁶³ Si elencano in sequenza cronologica le date di trasmissione del disegno di legge di bilancio alle Camere nel corso delle due ultime legislature: 31 ottobre 2018 (ddl bilancio 2019); 2 novembre 2019 (ddl bilancio 2020); 18 novembre 2020 (ddl bilancio 2021); 11 novembre 2021 (ddl bilancio 2022); 29 novembre 2022 (ddl bilancio 2023); 30 ottobre 2023 (ddl bilancio 2024). Per un quadro riassuntivo delle date in cui è stato presentato il disegno di legge di bilancio negli anni 2004-2021, con indicazione dei giorni di ritardo rispetto al termine stabilito dalla legge e dei giorni dedicati a ciascuna lettura da parte delle Camere, cfr. la Documentazione per l'esame del progetto di legge A.C. 3437-A (*"Anticipo dei termini di presentazione della NADEF e del disegno di legge di bilancio"*), pp. 1-2, predisposta dal Servizio Studi della Camera dei deputati. Si ricorda, infatti, che nella XVIII legislatura la tempistica del ciclo di programmazione del bilancio nazionale è stata oggetto di una proposta di legge d'iniziativa di tutti i deputati capogruppo in V Commissione Bilancio, tesoro e programmazione (A.C. 3437, recante *"Modifiche all'articolo 7 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di termini per la presentazione della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza e del disegno di legge del bilancio dello Stato alle Camere"*) approvata, l'11 maggio 2022, in prima lettura alla Camera dei deputati e, in seguito, soltanto assegnata per la seconda lettura in Senato (Atto Senato n. 2609), prima del sopravvenuto scioglimento anticipato delle Camere, il 21 luglio 2022. Nello specifico, il sopracitato provvedimento – modificando quanto stabilito dall'articolo 7, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) – prevedeva che la data entro la quale il Governo deve presentare la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF) fosse anticipata dal 27 al 25 settembre di ciascun anno e il termine finale di presentazione del disegno di legge di bilancio venisse anticipato dal 20 al 15 ottobre di ciascun anno, imponendo al Presidente del Consiglio l'obbligo di riferire sulle ragioni di un eventuale ritardo.

⁶⁴ L. GIANNITI, *Le deformazioni della sessione di bilancio*, cit., p. 39.

contenuti, anche in relazione all'elevato numero di emendamenti che vengono presentati, trasformando la sessione di bilancio in una fase alquanto "rituale"⁶⁵.

In tale contesto si colloca la più recente riforma della *governance* economica europea che richiede un adeguamento della normativa interna relativa alla pianificazione economica e finanziaria nazionale e delle correlate procedure di esame parlamentare e rappresenta una concreta occasione, non più procrastinabile, per invertire la rotta e rafforzare le modalità di coinvolgimento del Parlamento nelle varie fasi delle decisioni di finanza pubblica⁶⁶.

⁶⁵ L'espressione è di R. DICKMANN, in *Sessione e legge di bilancio*, cit., p. ix. Sui temi oggetto delle presenti riflessioni, si vedano anche: C. BERGONZINI, *De profundis. In memoria delle procedure di bilancio italiane*, in *Federalismi.it*, n. 16/2024, p. 19, che ritiene "ormai stabilizzata una situazione in cui il Parlamento – al di là delle proclamazioni da parte delle diverse forze politiche, a ruoli alternati, sul raggiungimento della faticosa approvazione "in tempo utile" – non sa né cosa vota, né perché. L'indifferenza alle regole [...] non solo pregiudica il contenuto dei singoli bilanci, ma riverbera sul destino dell'Istituzione, che ha sostanzialmente rinunciato a rivendicare il ruolo sul quale pure, storicamente, si è costruita la sua legittimazione"; in precedenza, E. GRIGLIO, *Il "nuovo" controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i "nuovi" regolamenti parlamentari*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2013, p. 14: "Le lacune che si sono registrate sul versante del controllo parlamentare sulla finanza pubblica sono infatti imputabili non solo ad un problema di cultura istituzionale coincidente con la persistente visione "legi-centrica" dell'attività parlamentare, ma anche all'assenza di istituti e procedure parlamentari dedicati"; C. GORETTI, L. RIZZUTO, *Il ruolo del Parlamento italiano nella decisione di bilancio: evoluzione recente e confronto con gli altri paesi*, in *Rivista di politica economica*, nn. 1-3/2011, p. 17: "Una delle principali debolezze del parlamento italiano in campo finanziario è rappresentata dal troppo limitato svolgimento di attività di controllo della gestione delle risorse pubbliche; aspetto che implica il monitoraggio in corso d'anno e una valutazione dei risultati di consuntivo. In senso più ampio, non è sufficientemente sviluppata l'azione di oversight del parlamento sull'esecutivo, intendendo con tale termine un principio esteso di supervisione, che può essere sviluppato ex ante o ex post, sugli aggregati e sulle grandi scelte di fiscal policy, come sul dettaglio di attuazione del singolo programma. L'azione di oversight non è mutuamente esclusiva di un potere di emendamento, ma implica una prospettiva diversa, di più lungo periodo".

⁶⁶ Cfr. Audizione di rappresentanti della Corte dei Conti, Sezioni riunite in sede di controllo, presso le Commissioni riunite 5a del Senato della Repubblica (Programmazione economica e bilancio) e V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione), tenutasi il 7 maggio 2024 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". Nella memoria acquisita agli atti dalle Commissioni riunite, infatti, si legge che "appare [...] evidente che, quali che siano le configurazioni formali dei nuovi documenti di programma, vanno ridefinite [...] anche le modalità di coinvolgimento del Parlamento nelle varie fasi delle decisioni, modalità che – sebbene difficilmente difformi dal consolidato modello della risoluzione quale atto di indirizzo

Preliminarmente, rileva esaminare se le nuove regole di bilancio europee postulino l'esigenza o meno di modificare la carta costituzionale, con specifico riferimento alle norme sui principi e sulle procedure che regolano il bilancio dello Stato.

Dall'analisi testuale degli articoli 81 e 97 della Costituzione⁶⁷, in combinato disposto con quanto previsto dalle nuove regole europee⁶⁸, emerge un comune denominatore che si sostanzia nell'obiettivo di assicurare la sostenibilità del debito pubblico. Peraltro, anche il riferimento alla "coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea" previsto, per l'appunto, dall'articolo 97 non induce a ritenere condivisibile una revisione della disciplina costituzionale in materia di procedure di finanza pubblica, che conserva, invece, una propria integrità nella fase di adattamento normativo tra il riformato Patto di Stabilità e Crescita di derivazione europea e il rango costituzionale delle citate disposizioni interne⁶⁹.

nei confronti del Governo, trattandosi di documenti di natura non legislativa – probabilmente potrebbero anche risultare più pervasive e vincolanti circa il dettaglio riferito ai settori della finanza pubblica ed alla relativa composizione e coordinamento, al di là della definizione dei saldi di riferimento” (pp.12-13).

⁶⁷ Come noto, il sesto comma dell'articolo 87 della Costituzione prevede quanto segue: *“Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale”*, mentre ai sensi del primo comma dell'articolo 97 della Costituzione: *“Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”*.

⁶⁸ Il riferimento al principio della sostenibilità del debito pubblico è rinvenibile in più considerando e in varie disposizioni del regolamento (UE) 2024/1263. Sul punto, si vedano, *inter alia*, il considerando n. (42): *“[...] La riforma del quadro di governance economica rafforza le procedure di sorveglianza e di esecuzione di bilancio al fine di realizzare l'impegno di promuovere finanze pubbliche sane e sostenibili e una crescita sostenibile e inclusiva. La riforma del quadro di governance economica conserva, pertanto, gli obiettivi fondamentali della disciplina di bilancio e della sostenibilità del debito definiti nel patto di bilancio”*; l'articolo 1, comma 2, che prevede quanto segue: *“Il presente regolamento stabilisce disposizioni dettagliate relative al contenuto, alla presentazione, alla valutazione e al monitoraggio dei piani nazionali strutturali di bilancio di medio termine nel quadro della sorveglianza di bilancio multilaterale da parte del Consiglio e della Commissione, al fine di promuovere finanze pubbliche sane e sostenibili, una crescita sostenibile e inclusiva e la resilienza attraverso riforme e investimenti, nonché di prevenire disavanzi pubblici eccessivi”*.

⁶⁹ In tal senso, N. LUPO, *Gli adeguamenti dell'ordinamento costituzionale italiano conseguenti al nuovo patto di stabilità e crescita. Prime riflessioni*, in *Diritto & Conti. Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2024, p. 174, che qualifica l'inciso di cui all'articolo 97 della

Anche in relazione alla procedura di ricorso all'indebitamento netto, è ravvisabile un'analogia testuale tra la nuova disciplina europea e il dettato costituzionale, che conserva quel significato anticiclico delle politiche di bilancio⁷⁰. In particolare, la possibilità di ricorrere all'indebitamento è consentita dall'articolo 81, secondo comma, della Costituzione al "verificarsi di eventi eccezionali", una clausola generale che costituisce una base compatibile con le regole europee rispetto alla deviazione dal percorso della spesa netta e alla revisione del PBS⁷¹, ma che conserva anche un'ambiguità terminologica potenzialmente foriera di un'eccessiva dilatazione concettuale, sia per eccesso che per difetto, nell'applicazione delle disposizioni nazionali così come delle nuove regole comunitarie di bilancio.

Un'interpretazione costituzionalmente orientata, come quella fornita in questa sede, mette in luce il ruolo e l'importanza dei principi e delle procedure che regolano la finanza pubblica nazionale, le quali mantengono – e si auspica continuino a mantenere – una propria necessaria autonomia, integrità e lungimiranza ai fini della pianificazione economica e di bilancio italiana, pur tenendo conto del riformato quadro europeo. Al contempo, tuttavia, deve anche evitarsi che il ricorso all'indebitamento sulla base della già citata clausola generale, che peraltro trova riscontro proprio nella nuova disciplina europea, non si traduca

Costituzione ("in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea") come una vera e propria "clausola europea", la quale configura "[...] un rinvio mobile che, in attuazione del principio fondamentale di cui all'art. 11 Cost., consente di introiettare nell'ordinamento interno, evidentemente con il rango di norme costituzionali, tutte le variazioni che avvengono al riguardo nell'ordinamento dell'Unione europea".

⁷⁰ Cfr. Corte costituzionale, sentenza 17 maggio 2018, n. 1010, punto 6.2.1.

⁷¹ Come già riportato in precedenza (v. nota 24), l'articolo 26 del regolamento (UE) 2024/1263, in virtù di una clausola di salvaguardia nazionale, consente, infatti, a ciascuno Stato membro la possibilità 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. E anche alla luce di quanto previsto dal precedente articolo 15 del medesimo regolamento (UE) 2024/1263 sulle "circostanze oggettive" che impediscono l'attuazione del PBS, nel termine ordinario, e possono implicarne la revisione, può ritenersi applicabile la procedura di cui all'articolo 81, secondo comma, della Costituzione. Così N. LUPO, *Perché non occorre modificare la costituzione a seguito del nuovo patto di stabilità e crescita*, in *Diritti comparati*, 6 giugno 2024, p. 4; *contra*, F. SALMONI, *Debito pubblico e Patto di stabilità e crescita*, cit., pp. 856-860.

nella duplicazione di un reiterato e indebito ampliamento di significato di quanto previsto dalle disposizioni di cui all'articolo 6 della legge n. 243/2012⁷².

Per quanto riguarda ora le prospettive di adeguamento delle leggi in materia di finanza e contabilità pubblica, anzitutto l'individuazione del PBS come nuovo documento programmatico nel ciclo di bilancio nazionale, da presentare entro il 30 aprile una volta ogni cinque anni, in linea con la durata della legislatura, implicherà una modifica della legge n. 196/2009, ai fini dell'inserimento del citato Piano e della Relazione annuale sullo stato di attuazione del PBS tra gli strumenti di programmazione economica. Ne consegue l'esigenza di una contestuale riflessione sull'opportunità di modificare il contenuto e la struttura del DEF e della NADEF, riducendone l'elevato numero di allegati, al fine di renderli funzionali agli adempimenti previsti dalla nuova *governance* europea. Occorrerà, altresì, tener conto del potenziale disallineamento temporale tra l'orizzonte quinquennale del nuovo PBS e quello triennale del DPB e della legge di bilancio⁷³.

In secondo luogo, l'utilizzo dell'indicatore della spesa primaria netta nazionale come principale parametro operativo di finanza pubblica richiederà un aggiornamento della disciplina degli scostamenti temporanei dall'obiettivo programmatico strutturale, che tenga conto delle fattispecie di deviazione dalla

⁷² N. LUPO, *Gli adeguamenti dell'ordinamento costituzionale italiano conseguenti al nuovo patto di stabilità e crescita*, cit., p. 176.

⁷³ In tal senso, si considerino le riflessioni emerse nel corso dell'audizione del Direttore Generale del Tesoro presso le Commissioni riunite 5a del Senato della Repubblica (Programmazione economica e bilancio) e V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione), tenutasi il 22 maggio 2024 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*": cfr. p. 18 della memoria scritta depositata presso le Commissioni riunite. Al riguardo, si ricorda che il DEF si compone di tre Sezioni (Sezione I: Programma di Stabilità; Sezione II: Analisi e tendenze della finanza pubblica; Sezione III: Programma Nazionale di Riforma) e una serie di allegati, come previsto dall'articolo 10 della legge n. 196/2009. La NADEF reca, invece, l'aggiornamento degli obiettivi programmatici fissati nel DEF ed è corredata, ai sensi del successivo articolo 10-*bis* della legge n. 196/2009, dai seguenti allegati: Nota illustrativa sulle leggi pluriennali di spesa in conto capitale a carattere non permanente; Nota illustrativa sulle leggi pluriennali di spesa in conto capitale a carattere non permanente – appendice; Rapporto programmatico recante gli interventi in materia di spese fiscali; Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva; Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva – appendici metodologiche; Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva.

traiettorie della spesa netta previste dal nuovo quadro europeo, nonché un adeguamento delle regole di copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi⁷⁴.

La corrispondenza tra l'equilibrio dei bilanci e l'obiettivo di medio termine (OMT), prevista dall'articolo 3, comma 2, della legge n. 243/2012, infatti, risulta ormai ampiamente superata proprio in ragione del nuovo e unico indicatore operativo della spesa primaria netta individuato dalla disciplina europea.

Rispetto alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica, la riforma della *governance* europea richiama – almeno sulla carta – il ruolo fondamentale della partecipazione dei parlamenti nazionali nel garantire la titolarità nazionale delle politiche economiche e di bilancio nonché la definizione di politiche trasparenti e inclusive, sottolineandone l'importanza in relazione al contenuto del PBS e della Relazione annuale sui progressi compiuti⁷⁵. Pertanto, la pianificazione economica annuale a livello nazionale non può prescindere dal pieno coinvolgimento del Parlamento attraverso la periodica revisione del quadro informativo, delle previsioni e degli indirizzi di politica economica attualmente realizzata con il DEF e la NADEF⁷⁶.

Un'ultima considerazione deve, infine, svolgersi con riguardo alla necessità di modificare le norme dei regolamenti di Camera e Senato riferite alle procedure di finanza pubblica, con primario riferimento alla sessione di bilancio e all'esame dei documenti di politica economica e finanziaria.

La disciplina transitoria prevista per la presentazione alle Camere del PBS nell'anno in corso induce, tenuto conto delle stringenti tempistiche, a ritenere quasi obbligata un'applicazione analogica delle attuali procedure per l'esame del

⁷⁴ In tal senso, cfr. N. LUPO, *Gli adeguamenti dell'ordinamento costituzionale italiano conseguenti al nuovo patto di stabilità e crescita*, cit., p. 177. Sulle ricadute della regola della spesa rispetto all'applicazione dell'obbligo di copertura finanziaria, si veda anche C. FORTE, *La nuova governance fiscale europea: quali possibili riflessi sull'ordinamento interno?*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, n. 1/2023, pp. 235-236.

⁷⁵ Cfr. considerando n. (4) e articoli 13, 21 e 28 del regolamento (UE) 2024/1263.

⁷⁶ In questo senso, si veda l'audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) presso le Commissioni riunite 5a del Senato della Repubblica (Programmazione economica e bilancio) e V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione), tenutasi il 7 maggio 2024 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*". In particolare, a p. 29 della memoria scritta depositata presso le Commissioni riunite, si osserva quanto segue: "*Si ritiene [...] che la programmazione di bilancio su un orizzonte pluriennale garantita dal Piano strutturale di bilancio e gli adempimenti previsti dalla Relazione annuale sullo stato di avanzamento del PSB possano e debbano aumentare significativamente la trasparenza e il contenuto informativo dei documenti programmatici previsti a livello nazionale*".

DEF, in attuazione, rispettivamente, dell'articolo 125-*bis* del Regolamento del Senato della Repubblica e dell'articolo 118-*bis* del Regolamento della Camera dei deputati.

Tuttavia, in un'analisi più ad ampio spettro e con una prospettiva ordinamentale, è necessario cogliere l'occasione della riforma europea per rafforzare l'efficacia della funzione di controllo parlamentare sulla finanza pubblica⁷⁷ e creare un confronto periodico tra Governo e Parlamento sulle scelte programmatiche in merito all'attuazione del PBS, che reca un orizzonte pluriennale superiore a quello degli attuali documenti di politica economica e finanziaria⁷⁸.

5. Conclusioni

Le riflessioni svolte consentono di ritenere che, in considerazione del mutato quadro normativo derivante dalle nuove regole europee sulla *governance* economica, non è più procrastinabile la necessità per i decisori nazionali di potenziare la capacità di programmazione e previsione economica di lungo periodo orientata a promuovere la crescita e le riforme strutturali⁷⁹.

⁷⁷ Nel merito, si ricorda che l'articolo 5, comma 4, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, relativa all'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione, prevede che: *“Le Camere, secondo le modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni”*.

⁷⁸ In tal senso, cfr. N. LUPO, *Gli adeguamenti dell'ordinamento costituzionale italiano conseguenti al nuovo patto di stabilità e crescita*, cit., p. 177, che immagina “[...] appositi momenti, a inizio legislatura e poi in corso d'anno, in cui chiamare il Governo ad esplicitare le sue opzioni programmatiche, prima che il Piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine, con il relativo Percorso di aggiustamento, sia inviato a Bruxelles; e quindi, negli anni successivi, a confrontarsi periodicamente con il Parlamento sui progress report in merito all'attuazione del Piano, riferendo anche più volte l'anno sullo stato dell'arte del confronto con la Commissione europea”; sul punto cfr., altresì, R. DICKMANN, *Sessione e legge di bilancio*, cit., p. xv, che osserva quanto segue: *“Ai Regolamenti parlamentari spetta in definitiva qualificare il parlamentarismo sul piano dell'effettività della relazione dialettica tra forze di governo e forze di opposizione in rapporto ai ricordati fini euro- costituzionali, in modo da garantire al contempo qualità finanziaria delle scelte nella legge di bilancio ed effettivo svolgimento del pluralismo politico, ai fini della veridicità della legittimazione democratica delle scelte di finanza pubblica, ma senza sacrificare le ragioni e le responsabilità della governabilità economica ad esse sottese”*.

⁷⁹ Cfr. N. LUPO, *Gli adeguamenti dell'ordinamento costituzionale italiano conseguenti al nuovo patto di stabilità e crescita*, cit., p. 183.

In tal senso, la definizione degli obiettivi di finanza pubblica dovrà basarsi su una costante e periodica dialettica tra Governo e Parlamento, capace di superare il ruolo di mera valutazione svolto da quest'ultimo e che purtroppo si è ormai quasi consolidato.

Per assicurare l'autonomia, l'integrità e la lungimiranza delle procedure di bilancio nazionali orientate alla sostenibilità finanziaria, in coerenza con il dettato costituzionale, il controllo parlamentare deve assumere, infatti, un maggior grado di pervasività e di vincolo nell'analisi e nella valutazione delle politiche di finanza pubblica.

L'individuazione del parametro della spesa primaria netta, alla base del nuovo documento programmatico del PBS, impone l'esigenza di un adeguamento delle norme di contabilità e finanza pubblica e delle correlate procedure legislative e d'indirizzo previste dai regolamenti parlamentari, che nell'attività di pianificazione economica deve mettere al centro la responsabilità politica e costituzionale delle Camere rispetto al rapporto di fiducia con il Governo⁸⁰ e conservare la titolarità delle scelte democratiche nazionali.

In base al quadro sopra prospettato, infine, l'importanza dell'attività di programmazione e pianificazione delle politiche pubbliche rappresenta il valore distintivo di un approccio che si rivela coerente e, financo, necessario anche per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

In entrambi i casi, l'avvio di un percorso di riforme volte a recuperare stabilità e contestualmente a favorire la crescita deve poggiare le sue fondamenta sul maggiore impiego del procedimento di delega legislativa⁸¹, invertendo la tendenza relativa a quel processo di decisione normativa corrispondente all'abuso del decreto-legge, che non integra un equivalente grado di sistematicità e certezza del diritto e penalizza il ruolo del Parlamento nel procedimento legislativo.

⁸⁰ Cfr. R. DICKMANN, *Sessione e legge di bilancio*, cit., p. xvii.

⁸¹ Cfr. D. DE LUNGO, *Contributo allo studio dei rapporti fra piano nazionale di ripresa e resilienza e sistema delle fonti statali: dinamiche, condizionamenti e prospettive*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2022, p. 41.