

LUISS



# LA NUOVA *GOVERNANCE* ECONOMICA EUROPEA TRA “METODO PNRR” E COSTITUZIONALISMO NUMERICO DI BILANCIO

di Luca Bartolucci

Lecturer, Luiss School of Government

## Policy Brief n. 02/2025

Il contributo analizza l'evoluzione della ***governance*** economica europea alla luce del “costituzionalismo numerico di bilancio”. Negli ultimi trent'anni, le c.d. “***fiscal rules***” si sono evolute, soprattutto dopo la crisi dei debiti sovrani e, poi, con le reazioni alla pandemia e con la riforma del Patto di stabilità e crescita. Il loro approccio esclusivamente quantitativo ha mostrato una serie di limiti, spingendo a rafforzare il semestre europeo come strumento di coordinamento e orientamento delle politiche economiche.

La pandemia, in particolare, ha segnato una svolta con il ***Next Generation EU*** (NGEU), introducendo una temporanea mutualizzazione del debito e i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR). Questi piani hanno combinato riforme e investimenti legati a ***milestones*** e ***targets***, superando



temporaneamente i limiti delle regole fiscali tradizionali, ponendo l'accento sull'aspetto "qualitativo" e non solo su quello "numerico".

Con la riforma del Patto di stabilità, in vigore dal 2024, da una parte si sono adottati i "Piani strutturali di bilancio di medio termine", ispirati al metodo del PNRR (sebbene senza risorse comuni come quelle del NGEU) e, dall'altra parte, si sono reintrodotti una serie di clausole numeriche.

Il contributo conclude che il modello introdotto con il PNRR offre una base promettente per rafforzare l'integrazione europea, ma evidenzia l'urgenza di replicare strumenti di finanziamento condiviso per affrontare le sfide economiche future con maggiore efficacia.

## **Premessa: *fiscal rules* e costituzionalismo numerico di bilancio**

La ricerca, pubblicata in un fascicolo monografico (a cura di Corrado Caruso, Marta Tomasi ed Elisa Cavasino) della Rivista **Federalismi.it**, deriva da una relazione che Luca Bartolucci ha tenuto il 13 aprile 2024 nell'ambito di un convegno che si è svolto presso l'Università di Trento, nell'ambito del PRIN 2022 su "Il Governo dei numeri. L'impatto degli indicatori quantitativi sull'ordinamento costituzionale: norme, diritti, politiche pubbliche e sindacato giurisdizionale".

L'Autore indaga il peculiare percorso del "costituzionalismo numerico di bilancio" e offre una chiave di lettura del percorso di sviluppo che la **governance** economica europea ha avuto negli ultimi trent'anni, giungendo fino alla recente riforma del Patto di stabilità e crescita.

Il costituzionalismo numerico di bilancio ha una delle sue maggiori espressioni nelle procedure di bilancio e, a livello sostanziale, nelle c.d. "**fiscal rules**": obiettivi numerici e quantitativi, posti sin dal Trattato di Maastricht, per vincolare i bilanci degli Stati membri. Le **fiscal rules** attualmente vigenti in Italia si basano sull'intreccio tra norme che possono rintracciarsi nei Trattati europei e nella Costituzione nazionale. Da una parte, i Trattati europei fanno espresso riferimento alle tradizioni costituzionali comuni e all'identità costituzionale di ciascuno Stato membro. Dall'altra parte, la Costituzione italiana contiene alcune clausole

LUISS



europee: oltre l'art. 11 Cost., anche gli artt. 81, 97 e 119 Cost. si possono considerare clausole europee, perché limitano la discrezionalità nelle scelte di bilancio in linea con quanto stabilito nelle fonti europee, mettendo in collegamento l'ordinamento italiano con quello sovranazionale. Proprio negli artt. 81 e 97 Cost. sono state inserite le **fiscal rules** italiane, con l'equilibrio di bilancio, la sostenibilità del debito pubblico e, soprattutto, un rinvio alla normativa europea, ove si possono rintracciare i parametri numerici che fungono da limiti alla politica economica nazionale.

## La trasformazione del costituzionalismo numerico di bilancio a cavallo delle due crisi

Il concreto atteggiarsi delle **fiscal rules** in ambito europeo si è profondamente trasformato negli ultimi trent'anni. Con la reazione alla crisi dei debiti sovrani del periodo 2011-2013 si è avuto un rafforzamento del costituzionalismo numerico di bilancio basato sui limiti al deficit e al debito. Tuttavia, la riforma della **governance** economica europea di quegli anni ha anche posto le basi per i successivi sviluppi. In particolare, si è individuato nei procedimenti euro-nazionali di bilancio e, soprattutto, nel c.d. "semestre europeo", il luogo ove il costituzionalismo numerico di bilancio avrebbe potuto essere tutelato e, per certi versi, sviluppato, attraverso una maggiore attenzione alle politiche economiche "qualitative" degli Stati membri e non solo ai vincoli quantitativi al bilancio.

Nell'ambito del semestre europeo, presto sono iniziate le spinte per modificarne la natura, portandolo da mero strumento **ex ante** volto al rispetto delle regole di bilancio a mezzo per orientare le riforme e le politiche economiche degli Stati, soprattutto nel momento in cui ci si rendeva conto che, da sole, le **fiscal rules** non riuscivano a garantire la qualità della spesa pubblica e le riforme strutturali necessarie per conseguirla. In tal modo, il semestre europeo ha cambiato natura: nato come luogo ove controllare il rispetto dei parametri del costituzionalismo numerico di bilancio, si è trasformato nel momento di contrattazione dei vincoli da rispettare in concreto. Eppure, quella flessibilità di bilancio è stata utilizzata, almeno in Italia, senza per questo riuscire a muoversi lungo il crinale delle riforme previste nelle **Country Specific Recommendations**. Più in generale, tali raccomandazioni, fondate su una procedura priva di precisi effetti vincolanti, hanno registrato una notevole variabilità quanto alle tempistiche e ai contenuti e soprattutto un seguito assai limitato.



## La crisi pandemica e la creazione del Next Generation EU

Con la pandemia e il **Next Generation EU** (NGEU) si è assistito ad un – quantomeno, momentaneo – cambiamento di paradigma. Per le sue caratteristiche intrinseche, NGEU rappresenta un cambio di paradigma nel funzionamento dell’UE, poiché porta temporaneamente l’architettura della **governance** economica europea in una veste tipica dei sistemi federali. Da una parte, si tratta di un primo embrione di mutualizzazione del debito e di un salto di qualità evidente nella solidarietà europea, per via della sua capacità redistributiva; dall’altro lato, le risorse non sono distribuite in maniera incondizionata ma, al contrario, le condizionalità sono piuttosto rigide. Per avere accesso alla propria quota, infatti, i Governi hanno dovuto presentare un “Piano nazionale per la ripresa e la resilienza” (PNRR) nel quale indicare le riforme da approvare e gli investimenti da finanziare, prendendo come base di riferimento le materie contenute nelle Raccomandazioni Specifiche per Paese per il 2019 e per il 2020, integrando anche in tal modo le procedure del **Next Generation EU** nell’ambito del semestre europeo.

Definito in tal modo, è lampante come il PNRR sia stato uno sviluppo degli strumenti creati dopo la crisi dei debiti sovrani: tramite questo dispositivo, l’Unione europea “costringe” gli Stati membri che vogliono usufruire dei fondi a mettere in pratica quelle riforme, sul lato qualitativo, che erano richieste da anni nell’ambito del semestre europeo. Il NGEU segna, dunque, un passaggio rilevante anche per il costituzionalismo numerico di bilancio, attraverso la temporanea sostituzione del vincolo numerico – sospeso ad inizio della pandemia insieme al Patto di stabilità – con molteplici indicatori per il raggiungimento di traguardi più definiti nell’ambito dei PNRR, come quelli relativi alle **milestones** e ai **targets**.

## La riforma del Patto di stabilità: l’estensione del “metodo PNRR” alla **governance** economica europea, ma col ritorno di clausole di salvaguardia numeriche

Con la fine della pandemia, si poneva l’esigenza di interrompere la sospensione del Patto di stabilità, ma diffusi erano i timori per una sua mancata modifica, tramite un necessario aggiornamento rispetto alla nuova realtà che si era nel frattempo realizzata, con il **Next Generation EU** che aveva contribuito ad alterare, nella sostanza, i connotati della **governance** economica europea. Così, la riforma del Patto di stabilità è stato uno dei temi più dibattuti nel corso del 2023, per evitare che tornassero in vigore le regole del “vecchio” Patto. Il dibattito e i negoziati hanno preso le mosse dalla Comunicazione della Commissione

LUISS



del novembre 2022: i cui contenuti, tuttavia, sono ben diversi rispetto al compromesso che si è infine raggiunto, alla fine dei negoziati, nel dicembre 2023. Con il nuovo Patto di stabilità, entrato in vigore nei primi mesi del 2024, si registra l'introduzione di nuove clausole di salvaguardia numeriche, attenuando pertanto quella flessibilizzazione del costituzionalismo numerico di bilancio che poteva intravedersi nella proposta iniziale della Commissione. Allo stesso tempo, tuttavia, il PNRR non può considerarsi solo una parentesi, in quanto la nuova **governance** economica contiene al suo interno anche i c.d. "Piani strutturali di bilancio di medio termine", che condividono con i PNRR alcuni caratteri strutturali. Quello che manca davvero è la capacità di reperire risorse comuni che, nell'esperienza del PNRR, hanno incoraggiato, ciascuno Stato membro, a programmare e a realizzare una serie di riforme e investimenti in linea con le macro-priorità dell'Unione.

La strada maestra per un ulteriore sviluppo dell'integrazione europea sembra rimanere una replica del sistema di finanziamento che si è visto operare con il PNRR, individuando risorse comuni per finanziare le riforme contenute nei piani pluriennali. Senza queste, il metodo di governo del PNRR trasposto nel Patto di stabilità rischia di essere meno incisivo nei risultati conseguiti a livello nazionale.