

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 6/2019

Data: 3 dicembre 2019

Osservazioni a prima lettura sulla Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2019

di **Luca Bartolucci** – *Assegnista di ricerca in Diritto pubblico nella LUISS Guido Carli di Roma*

ABSTRACT: The paper analyzes one of the most important passages of the annual cycle of policy coordination, in particular the document that starts the national budget semester (Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2019, NADEF). At first, the recent history of Italian public accounts is traced through the point of view of Euro-national budget procedures: in particular, the reconstructed path is the one that starts from NADEF 2018, passes from the dialogue between government and European institutions until the approval of the budget law for 2019 and finally reaches order n. 17 of 2019 of the Italian Constitutional Court. Secondly, a series of reflections are made on the qualitative and quantitative contents of the NADEF, in particular with regard to the phenomenon of the stiffening of the State budget. The Draft Budgetary Plan and the failure to comply with the debt rule are then taken into consideration. Finally, the contribution closes with some considerations on the return to a ‘political’ Minister of the economy.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L’antefatto: il semestre nazionale 2018 fino all’ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale. – 3. Qualche considerazione sui contenuti (quantitativi e qualitativi) della NADEF 2019. – 4. Il percorso di avvicinamento all’MTO e il mancato rispetto

· Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

della regola sul debito. – 5. Il *Draft Budgetary Plan*, il disegno di legge di bilancio e il decreto-legge ‘fiscale’. – 6. Qualche considerazione conclusiva su un dato di contesto: il ritorno ad un Ministro dell’economia ‘politico’.

1. Premessa

Il 30 settembre 2019 il Consiglio dei Ministri ha approvato la Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza (d’ora in avanti: NADEF), la cornice – quantitativa e qualitativa – entro la quale viene redatto il progetto di legge di bilancio per il 2020, nonché primo documento ufficiale del c.d. ‘semestre nazionale’ di bilancio, ultima fase del c.d. ‘calendario comune di bilancio’, del quale la NADEF rappresenta uno degli snodi fondamentali.

Come si notava già in occasione della NADEF 2018, che pure era stata preparata da un governo sorretto da una maggioranza parlamentare molto diversa rispetto all’attuale (sebbene guidato dallo stesso Presidente del Consiglio dei Ministri), quello che sembra emergere, in sede di prima analisi, è che la ‘protezione politica’ interna dei principi costituzionali di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico ha, sostanzialmente e almeno per il momento, fallito, nonostante tutti gli ‘argini’ che erano stati costruiti intorno ai due criteri¹. Infatti, nonostante un governo sostanzialmente meno ‘euro-scettico’, i saldi di finanza pubblica sono previsti in peggioramento, con l’importante attenuante, tuttavia, di trovarsi in un momento nel quale le stime previsionali sulla crescita (mondiale, europea e italiana²) sono peggiorate in modo deciso³.

¹ Sia consentito un rinvio L. BARTOLUCCI, *Osservazioni sparse sulla Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2018*, in *Forum dei quad. cost.*, 16 ottobre 2018.

² Da ultimo, v. le previsioni del Fondo Monetario Internazionale: International Monetary Fund, *World Economic Outlook. Global Manufacturing Downturn, Rising Trade Barriers*, ottobre 2019.

³ Il Documento di Economia e Finanza deliberato dal governo Conte I prevedeva una crescita del prodotto interno lordo dello 0,2% per il 2019 e dello 0,8% nel 2020. La NADEF 2019, invece, prevede che nel 2019 la crescita del Pil sia dello 0,1% e che nel 2020 sia dello 0,6%. Si segnalano, al ribasso, le previsioni del Fondo Monetario Internazionale; International Monetary Fund, *World Economic Outlook*, cit., p. 10. Secondo tali previsioni la crescita italiana per il 2019 sarà dello 0,0% e quella del 2020 dello 0,5%. Da ultimo sono arrivate le previsioni macroeconomiche autunnali della Commissione europea che hanno rivisto ancora al ribasso la crescita dell’Italia nel 2020. European Commission, *European Economic Forecast, Autumn 2019*, institutional paper 115, spec. p. 96: “in 2020, real GDP is set to rise by 0.4%, thanks in part to the presence of two more working days. In 2021, real output is expected to grow at 0.7%, slightly above potential”.

Nel contributo si ripercorre la storia recentissima dei conti pubblici italiani attraverso il punto di vista delle procedure euro-nazionali di bilancio⁴: in particolare, il percorso ricostruito è quello che parte dalla NADEF 2018, passa dal dialogo tra governo e istituzioni europee fino all’approvazione della legge di bilancio per il 2019 e giunge infine all’ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale italiana, nella quale la stessa Corte ha notato come “la lunga interlocuzione con le istituzioni dell’Unione europea ha portato a una rideterminazione dei saldi complessivi della manovra economica in un momento avanzato del procedimento parlamentare e ha comportato un’ampia modificazione del disegno di legge iniziale”⁵.

In un secondo momento si analizzeranno i contenuti quantitativi e qualitativi della NADEF 2019 e, in particolare, si porrà l’accento sull’indebitamento netto e sulle coperture – poco realistiche, o quantomeno diffusamente giudicate tali – che sono state delineate nel documento economico-finanziario. Alla luce di tali contenuti si concentrerà l’attenzione sulle modifiche al percorso di avvicinamento all’Obiettivo di Medio Termine (*Medium-Term Budgetary Objective*; d’ora in avanti: MTO) e, in particolare, sulla regola del debito, il cui mancato rispetto stava per provocare, solo pochi mesi fa, l’apertura di una procedura per disavanzo eccessivo (alla quale l’Italia era

⁴ Proprio le vicende della recente approvazione della legge di bilancio per il 2019 hanno infatti anzitutto confermato il carattere euro-nazionale del procedimento di bilancio. In questi termini G. RIVOSECCHI, *Manovra di bilancio 2019: la rientrata procedura di infrazione per debito eccessivo*, in *Quad. Cost.*, n. 1, 2019, p. 155. Sulle procedure euro-nazionali cfr. A. MANZELLA e N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Torino, 2014; N. LUPO e G. PICCIRILLI, *The Italian Parliament and the New Role of National Parliaments in the European Union*, in *The Italian Parliament in the European Union*, a cura di ID., Oxford, 2017, p. 1 s. In generale, si possono definire i procedimenti euro-nazionali come procedure disciplinate in parte da norme europee, in parte da norme statali e nelle quali sono coinvolte sia istituzioni europee, sia nazionali. In particolare, la procedura di bilancio euro-nazionale può essere intesa in due sensi differenti: infatti, in primo luogo vi è una distinzione tra semestre europeo e semestre nazionale. Il primo che si snoda lungo i primi sei mesi dell’anno e il secondo negli ultimi sei. Il semestre nazionale è pesantemente condizionato dal dibattito e dagli scambi tra istituzioni europee e istituzioni nazionali che si sono avuti nel semestre europeo. Ma c’è anche un altro modo di intendere lo stesso semestre europeo come procedura euro-nazionale. Infatti, anche durante questa prima fase del calendario comune dei bilanci, vi è uno scambio tra istituzioni europee e istituzioni nazionali, e non ci si limita ad un’opera delle sole istituzioni europee. Quindi procedure euro-nazionali si possono intendere in questo duplice senso: da una parte come rapporto di comunicazione continua tra istituzioni europee e nazionali che mira a co-determinare le politiche economiche nel semestre europeo, dall’altra come condizionamento che subiscono le politiche economiche nel semestre nazionale una volta che devono essere messe in atto.

⁵ *Considerato in diritto* n. 4.4.

scampata solo grazie al pacchetto di misure composto dal decreto-legge sui saldi di finanza pubblica n. 61 del 2019⁶ e dal disegno di legge di assestamento del bilancio 2019⁷).

Sembra poi appena il caso di sottolineare come, in assenza di ricavi da privatizzazioni e altri proventi finanziari, a fine 2019 il rapporto debito pubblico/Pil raggiungerà il 135,7%⁸. Come ha sottolineato la Banca d'Italia in audizione sulla NADEF presso le Commissioni congiunte Bilancio di Camera e Senato l'8 ottobre 2019, è di prima evidenza quanto sia importante, per un Paese in cui il debito pubblico rappresenta uno dei principali fattori di fragilità, assicurare che la variazione di questo indicatore abbia quantomeno il segno giusto (quello negativo). In un momento, peraltro, nel quale i tassi nominali sono estremamente bassi: situazione che dovrebbe essere "sfruttata per mettere il rapporto tra debito e prodotto su un sentiero di durevole discesa"⁹.

Infine, il contributo si chiude con qualche considerazione su un elemento di contorno riguardante il sistema politico-istituzionale: ci si riferisce, in particolare, al ritorno ad un Ministro dell'economia 'politico', dopo che questo ruolo era stato per larghissima parte degli ultimi vent'anni in mano a figure caratterizzate da uno spiccato profilo 'tecnico'. Si tratta di un cambiamento di notevole importanza, potenzialmente foriero di rilevanti conseguenze.

2. L'antefatto: il semestre nazionale 2018 fino all'ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale

Partendo dalla NADEF, è bene ricordare che questa ¹⁰ è uno strumento introdotto nell'ordinamento italiano dalla legge n. 362 del 1988, reso obbligatorio dall'art. 2 della legge n. 39

⁶ Convertito, senza modificazioni, dalla legge 1 agosto 2019, n. 85. Il decreto-legge n. 61 del 2019 fa parte dell'insieme di misure adottate nell'ambito della negoziazione avviata dal Governo italiano con la Commissione europea in merito al rispetto della regola del debito pubblico del Patto di Stabilità e Crescita per l'anno 2018.

⁷ Approvato definitivamente dalla Camera il 25 settembre 2019 e divenuto la legge 1 ottobre 2019, n. 110.

⁸ European Commission, *European Economic Forecast*, Autumn 2019, cit., p. 97: "Italy's debt-to- GDP ratio is forecast to increase from 134.8% in 2018 to 137.4% in 2021, due to the weak nominal GDP growth and a deteriorating primary balance".

⁹ Senato della Repubblica, Audizione preliminare all'esame della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2019, testimonianza del Vice Direttore Generale della Banca d'Italia Luigi Federico Signorini, Commissioni riunite 5a del Senato della Repubblica (Programmazione economica e bilancio) e V della Camera dei Deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione), 8 ottobre 2019.

¹⁰ Con la NADEF vengono aggiornate le previsioni economiche e di finanza pubblica in base ai dati ottenuti tra la presentazione del DEF e la Nota, nonché gli obiettivi programmatici, tenendo conto delle Raccomandazioni specifiche

del 2011 e divenuto vieppiù importante con il progressivo strutturarsi del c.d. ‘calendario comune di bilancio’¹¹, ovvero quel complessivo procedimento euro-nazionale che ha lo scopo di coordinare, attraverso un serrato dialogo tra istituzioni europee e nazionali, l’indirizzo politico-finanziario degli Stati membri con il Patto di Stabilità e Crescita, realizzando altresì “un rafforzamento delle sinergie grazie a un più facile coordinamento delle politiche tra gli Stati membri la cui moneta è l’euro nonché [...] che le raccomandazioni di Consiglio e Commissione siano adeguatamente integrate nella procedura di bilancio degli Stati membri”¹². Obiettivo del calendario comune di bilancio è, in sostanza, quello di passare da un controllo *ex post* a un controllo reciproco preventivo fra gli Stati e con le istituzioni UE.

In questo dialogo, come primo atto della parte ‘nazionale’ del calendario comune di bilancio, si inserisce la NADEF. In particolare, la legge n. 163 del 2016, che modifica l’art. 10-*bis* della legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità pubblica), prevede che la NADEF debba indicare i principali ambiti di intervento della manovra per il triennio di riferimento, con una sintetica illustrazione dei relativi effetti finanziari sulle ‘voci’ di entrata e di spesa ai fini del raggiungimento degli obiettivi programmatici. Questa disposizione è volta proprio “a rafforzare il raccordo tra i *targets* di finanza pubblica concordati in sede europea e la manovra di bilancio, nel quadro della complessa interrelazione tra autorità nazionali ed europee che si sviluppa in corso d’anno secondo le tempistiche stabilite dal calendario comune di bilancio”¹³. La legge n. 163 del 2016, tra le altre cose, ha anche modificato la tempistica di presentazione e di esame dei documenti economici, a partire da quelli programmatici (Documento di Economia e Finanza, DEF, e relativa Nota di

per Paese approvate dal Consiglio dell’Unione europea sul Programma di Stabilità e sul Programma Nazionale di Riforma. Nella NADEF sono anche fissati gli obiettivi di saldo netto da finanziare per il bilancio dello Stato e di saldo di cassa del settore statale.

¹¹ Il c.d. “semestre europeo”, istituito in risposta alla crisi economico-finanziaria dall’art. 2-*bis* del regolamento (CE) n. 1466/1997 come modificato dal regolamento (UE) n. 1175/2011 (uno dei regolamenti del *Six-Pack*). Sul semestre europeo, cfr., almeno, K.A. ARMSTRONG, *The New Governance of EU Fiscal Discipline*, in *European Law Review*, n. 5, 2013, p. 601 s.; D.A. CAPUANO e E. GRIGLIO, *La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit., p. 227 s., spec. 231 s.

¹² Così il *Considerando* n. 12 del Regolamento (UE) N. 473/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro.

¹³ In questi termini M. NARDINI, *La legge n. 163 del 2016 e le prime prassi applicative della nuova legge di bilancio*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2017, pp. 515 s., spec. p. 521.

aggiornamento) adeguando l'ordinamento italiano alla nuova disciplina europea introdotta tra il 2011 e il 2013¹⁴.

La NADEF 2018, in particolare e come si affermava anche nella sua stessa premessa, aveva rivestito particolare importanza in quanto si era trattato del “primo documento di programmazione economica del nuovo Governo” (NADEF 2018, p. III). Infatti, si può ritenere che in quella specifica occasione la NADEF aveva funto da DEF del governo Conte I, essendo stata il primo documento economico-finanziario ufficiale nel quale erano riportati i principali provvedimenti del programma di governo (il c.d. ‘contratto’ di governo¹⁵).

D'altro canto, già è stato rilevato come lo stesso DEF sia essenzialmente uno strumento di indirizzo politico, poiché nel binomio DEF-risoluzione, “così come in quello programma di governo-mozione di fiducia, si verifica, in sostanza, una duplice e reciproca auto-limitazione, da parte sia del governo che delle Camere, con effetti vincolanti [...] nei confronti dell'attività futura tanto dell'uno quanto dell'altro soggetto”¹⁶. Il DEF¹⁷ è un altro documento di programmazione

¹⁴ Sul punto, C. BERGONZINI, *La riforma della legge di contabilità pubblica (l. n. 163 del 2016): le principali novità (e alcuni profili critici)*, in *Federalismi.it*, 3 maggio 2017. In particolare, la presentazione della nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza passa dal 20 settembre al 27 (anche per consentire di inserirvi i dati di finanza pubblica aggiornati sulla base di quelli notificati dall'Istat alla Commissione europea entro il 30 settembre) e la presentazione del disegno di legge di bilancio al Parlamento passa quindi dal 15 al 20 ottobre. In particolare, l'art. 10-bis della legge di contabilità pubblica n. 196 del 2009, come modificato dalla legge n.163 del 2016 prevede che la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza contenga: l'eventuale aggiornamento delle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica per l'anno in corso e per il restante periodo di riferimento; l'eventuale aggiornamento degli obiettivi programmatici individuati dal DEF, al fine di prevedere una loro diversa ripartizione tra lo Stato e le amministrazioni territoriali ovvero di recepire le indicazioni contenute nelle raccomandazioni eventualmente formulate dalla Commissione europea; le eventuali modifiche e integrazioni al DEF conseguenti alle raccomandazioni del Consiglio europeo relative al Programma di stabilità e al PNR; l'obiettivo di saldo netto da finanziare (SNF) del bilancio dello Stato e di saldo di cassa del settore statale; l'indicazione dei principali ambiti di intervento della manovra di finanza pubblica per il triennio successivo, con una sintetica illustrazione degli effetti finanziari attesi dalla manovra stessa in termini di entrata e di spesa, ai fini del raggiungimento degli obiettivi programmatici; l'indicazione di eventuali disegni di legge collegati.

¹⁵ A. MANZELLA, *Centralità proclamata ma difficile senza rispetto per opposizione e minoranze*, in *Quad. Cost.*, n. 3, 2018, pp. 667 s., spec. p. 670, parla di programma di Governo “ridotto bizzarramente a ‘contratto’ anche in fase fiduciaria, quasi come *res* negoziata soltanto tra le due forze di Governo: in una concezione partitocratica senza precedenti, non parlamentarizzata come ‘politica generale del governo’, secondo l'art. 95 Cost.”.

¹⁶ Così N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L'art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma, 2007, p. 110. Infatti, come afferma lo stesso A., l'interrelazione tra Governo e Parlamento che si delinea “appare modellata su quella che si instaura nella procedura che costituisce il momento fondante della forma di governo parlamentare”. Sul DEF come strumento di indirizzo politico e sul parallelo tra risoluzioni approvative del DEF e mozioni di fiducia cfr. U. ZAMPETTI, *Tecniche legislative e procedure parlamentari*, in *Rassegna parlamentare*, 1998,

economica e finanziaria da presentare alle Camere entro il 10 aprile: quello del 2018, pertanto, era stato redatto e presentato dal governo Gentiloni, ancora in carica nonostante si fossero svolte le elezioni politiche il 4 marzo 2018. In un primo momento, invero, si era ritenuto che sarebbe stato il nuovo governo a presentare il DEF; poi, a causa del risultato delle elezioni politiche e le necessarie trattative per la formazione del governo, aveva dovuto procedere alla presentazione del documento il governo Gentiloni. Essendo stato presentato da un governo *'in prorogatio'* e ormai privo di maggioranza parlamentare, quello presentato dal governo Gentiloni era stato pertanto un DEF *'dimezzato'* o *'monco'*, non potendo contenere una terza sezione dettagliata e, in particolare, il c.d. Programma Nazionale di Riforma: quindi, sostanzialmente, un DEF neutro (o *'tecnico'*) ed elaborato nell'attesa della formazione del governo Conte I. Il DEF conteneva quindi le previsioni economiche *'a legislazione vigente'*, un aggiornamento tecnico dei conti pubblici e un quadro aggiornato delle previsioni macroeconomiche e del quadro tendenziale. Peraltro, particolare era stato anche l'esame parlamentare, posto che non erano ancora state formate le Commissioni parlamentari competenti per materia¹⁸. Si può pertanto ritenere che la NADEF 2018 sia stata una sorta di DEF posticipato, nonché il primo documento programmatico di un governo uscito dalle elezioni, con il *'contratto'* di governo alle spalle e legato dal rapporto di fiducia con la maggioranza (della prima parte) della XVIII legislatura.

Da questo punto di vista, peraltro, c'è qualche elemento di convergenza con la NADEF 2019. Infatti, nel 2018 le elezioni politiche e il conseguente cambio di governo si è verificato tra DEF e NADEF; anche nel 2019, seppure senza elezioni, si è verificato un cambio di governo tra i due documenti di programmazione economica. Questo ha fatto sì che la NADEF sia stata sia nel 2018

pp. 163 s.; N. LUPO, *L'uso della delega legislativa nei provvedimenti collegati alla manovra finanziaria*, in *Osservatorio sulle fonti 1997*, a cura di U. DE SIERVO, Torino, 1997, pp. 63 s., spec. p. 81 s.

¹⁷ Il DEF è composto da tre sezioni: la prima contiene il Programma di stabilità; la seconda informazioni relative agli andamenti macroeconomici e di finanza pubblica; la terza il Programma nazionale di riforma.

¹⁸ Il DEF è stato pertanto esaminato in sede referente dalla Commissione speciale sia alla Camera sia al Senato. A conclusione dell'esame del DEF sono comunque state approvate delle risoluzioni. In particolare, il 19 giugno 2018 l'Assemblea del Senato ha approvato la risoluzione di maggioranza che ha impegnato il Governo a presentare al Consiglio e alla Commissione europea un aggiornamento del programma di stabilità e di riforma in armonia con il programma del Governo Conte; a favorire il disinnesco delle clausole di salvaguardia inerenti l'aumento dell'IVA e delle accise; a riconsiderare il quadro di finanza pubblica nel rispetto degli impegni europei per quanto riguarda i saldi di bilancio 2019-2021. Lo stesso giorno, anche alla Camera dei deputati si è svolta la discussione del documento di economia e finanza 2018 (Doc. LVII, n. 1), al termine della quale la Camera ha approvato la risoluzione D'Uva e Molinari n. 6-00002 (Nuova formulazione), con conseguente preclusione delle risoluzioni.

che nel 2019 il primo documento di programmazione economica nel quale è stato espresso l'indirizzo politico-finanziario dei governi appena entrati in carica.

È importante richiamare le vicende della NADEF 2018, in questo contesto, per i suoi contenuti soprattutto in relazione allo scostamento dal percorso di avvicinamento dal MTO e, in particolar modo, per le cause che erano state richiamate come giustificative di quel (vistoso) scostamento. A causa di quei contenuti la NADEF 2018 era stata non solo 'bocciata' dalla Commissione UE¹⁹, ma era stata anche la prima tappa della lunghissima e intensa interlocuzione tra governo italiano e istituzioni europee sulla manovra di finanza pubblica italiana.

In seguito, infatti, il 16 ottobre 2018 l'Italia aveva presentato il Documento Programmatico di Bilancio²⁰ (DPB) per il 2019 e con lettera del 18 ottobre 2018 la Commissione aveva consultato il Governo italiano, chiedendo ulteriori informazioni. Nella sua risposta del 22 ottobre 2018 il Governo aveva riconosciuto di aver scelto un'impostazione di bilancio non in linea con le norme del Patto di Stabilità e Crescita e così il 23 ottobre 2018 la Commissione europea aveva adottato un parere riguardo al DPB italiano²¹. La Commissione europea aveva così fatto ricorso a due

¹⁹ Alla lettera del Ministro dell'Economia del 4 ottobre 2018 è seguita la risposta della Commissione europea con una lettera in cui si sottolinea come la NADEF sembra a prima vista costituire una deviazione significativa dal percorso di bilancio indicato dal Consiglio europeo. Si era chiesto pertanto alle autorità italiane di assicurare che la manovra fosse in linea con le regole fiscali comuni della zona euro: un vero e proprio *ultimatum* volto a far cambiare la politica economica per il 2019 entro il 15 ottobre, data della presentazione del disegno di legge di bilancio e del Documento Programmatico di Bilancio (DPB).

²⁰ Con la riforma della *governance* economica europea si è previsto anche che entro il 15 ottobre il Governo presenti alla Commissione europea (oltre che alle Camere) il Documento Programmatico di Bilancio (DPB), documento che rappresenta ormai la "vera architrave della manovra di bilancio, poiché ne indica le linee direttrici fondamentali su cui le istituzioni europee sono chiamate a esprimersi per valutarne la conformità con i parametri previsti a livello UE" (in questi termini M. NARDINI, *La legge n. 163 del 2016 e le prime prassi applicative della nuova legge di bilancio*, cit., spec. p. 527). Col DPB si realizza una piena integrazione nel semestre europeo, che deborda anche nella seconda parte dell'anno, con il controllo delle proposte governative, non ancora vagliate dalle assemblee elettive.

²¹ Commissione europea, *Parere della Commissione del 23.10.2018 sul documento programmatico dell'Italia con contestuale richiesta all'Italia di presentare un documento programmatico di bilancio riveduto*, C(2018) 7510 final. Sul punto cfr. C. CURTI GIALDINO, *Il Documento programmatico di bilancio per il 2019 sotto la lente delle regole europee: prospettive di breve e medio periodo*, in *Federalismi.it*, 24/10/2018. Si è trattato di una novità assoluta nel contesto della *governance* economica: per la prima volta, infatti, la Commissione europea ha richiesto ad uno Stato membro di formulare un documento riveduto al più tardi entro tre settimane. Inoltre la Commissione europea, con lettera del 29 ottobre 2018, ha rilevato che, nonostante la riduzione indicata dal DPB 2019 del rapporto debito/Pil, non si prevede che l'Italia soddisfi *prima facie* il parametro di riferimento relativo all'adeguamento del rapporto debito/Pil nel 2018 e nel 2019. Si ricorda, infatti, che in base all'art. 7 del Regolamento (CE) n. 473/2013 del Consiglio del 21 maggio 2013 sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio (il secondo regolamento del c.d. "Two-Pack"), la Commissione adotta un parere (entro il 30 novembre), a sessione di

procedure: in primo luogo, ai poteri previsti dall'art. 7, par. 2, del Regolamento (CE) n. 473/2013 che consente di richiedere misure di correzione del disavanzo eccessivo in caso di "inosservanza particolarmente grave degli obblighi di politica finanziaria definiti nel Patto di Stabilità e Crescita"; in secondo luogo, aveva aperto una procedura di infrazione per violazione del secondo parametro europeo (il debito eccessivo). L'Italia aveva pertanto presentato un DPB riveduto il 13 novembre 2018 e la Commissione europea aveva risposto confermando l'esistenza di un'inosservanza particolarmente grave della raccomandazione rivolta all'Italia dal Consiglio europeo del 13 luglio 2018.

Le defatiganti trattative che sono conseguite a questi scambi hanno influenzato profondamente la sessione di bilancio 2018. Il contenuto dell'accordo raggiunto tra Governo italiano e Commissione europea, in una fase avanzata del procedimento parlamentare italiano di approvazione del bilancio, è stato così trasposto in un maxi-emendamento che ha modificato radicalmente l'assetto originario della manovra e ha portato ad una approvazione *in extremis* della legge di bilancio. Il disegno di legge di bilancio, infatti, è stato approvato dalla Camera in prima lettura l'8 dicembre 2019, per poi essere stravolto dopo l'interlocuzione con la Commissione europea (anche nei saldi: come è noto, si è passati dal 2,4 al 2,04% quanto all'obiettivo di disavanzo in rapporto al Pil) e quindi approvato dal Senato, con modifiche, il 23 dicembre 2018 e, in via definitiva, senza ulteriori modifiche, dalla Camera dei deputati, il 30 dicembre 2018 (legge n. 145 del 2018)²².

Al Senato, quindi, la Commissione Bilancio aveva lavorato in sede referente solo sul testo approvato dalla Camera ma poi stravolto in seguito all'accordo tra Governo e Commissione

bilancio ancora aperta. Ma può, entro due settimane (30 ottobre) e se riscontra "un'inosservanza particolarmente grave", adottare un parere in cui chiede "la presentazione di un provvedimento riveduto".

²² In particolare, il disegno di legge di bilancio è stato presentato alla Camera il 31 ottobre ed è stato approvato con questione di fiducia l'8 dicembre. Poi, composizione e saldi della manovra sono stati ridefiniti dal Governo in seguito alla trattativa con la Commissione europea e tradotti in un maxi-emendamento presentato alla Commissione Bilancio del Senato nella seduta notturna del 19 dicembre. Un secondo maxi-emendamento è stato presentato al Senato nel pomeriggio del 22 dicembre e approvato dall'Assemblea, previa posizione della questione di fiducia da parte del Governo, intorno alle 2 del mattino. La Commissione Bilancio ha votato il parere per l'Assemblea e quindi i membri della Commissione hanno avuto poche ore per esaminare il testo, mentre l'Assemblea ha discusso direttamente sulla fiducia. Il disegno di legge è poi tornato alla Camera che ha approvato il testo con la posizione della terza questione di fiducia. Sul procedimento di approvazione cfr. C. BERGONZINI, *Manovra di bilancio 2019: quando si finisce col fare a meno del Parlamento*, in *Quad. Cost.*, n. 1, 2019, p. 162.

europea²³, e vi era stata, inoltre, anche una assoluta mancanza di tempo per leggere il testo del maxi-emendamento ledendo, in tal modo, il principio del ‘conoscere per deliberare’, posto che vi è stata una differenza di poche ore tra il momento in cui il maxi-emendamento è stato reso noto e il voto effettivo dell’Aula. Per tali ragioni 37 parlamentari del gruppo parlamentare del Partito Democratico hanno ritenuto di ricorrere alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, ai sensi dell’art. 134 Cost., nei confronti del Governo, del Presidente della Commissione bilancio, della Conferenza dei capigruppo, del Presidente e dell’Assemblea del Senato.

Nell’ordinanza n. 17 del 2019 la Corte costituzionale rileva come le “forzature procedimentali censurate derivano essenzialmente [...] dalla ‘estremizzazione’ della prassi dei maxi-emendamenti approvati attraverso il voto della questione di fiducia”²⁴. Tuttavia, la Corte rileva pure che si tratta di una prassi che “si è consolidata nel tempo e che se ne è fatto frequente uso sin dalla metà degli anni Novanta anche per l’approvazione delle manovre di bilancio da parte dei governi di ogni composizione politica, in cerca di risposte alle esigenze di governabilità”. Ma, soprattutto, la Corte nota come “la lunga interlocuzione con le istituzioni dell’Unione europea ha portato a una rideterminazione dei saldi complessivi della manovra economica in un momento avanzato del procedimento parlamentare e ha comportato un’ampia modificazione del disegno di legge iniziale”, in tal modo in parte ‘giustificando’ – almeno ad avviso di chi scrive – il ritardo col quale il Governo ha presentato al Senato il maxi-emendamento contenente la ‘vera’ legge di bilancio²⁵.

²³ Sul punto, più dettagliatamente, cfr. V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l’ordinanza n. 17 del 2019*, in *Parlamento e Governo in Italia. Verso un affresco contemporaneo*, Numero speciale di *Federalismi.it*, 15/04/2019, p. 271 s., spec. p. 277.

²⁴ *Considerato in diritto* n. 4.3.

²⁵ Sul procedimento di approvazione della legge di bilancio per il 2019 v. C. BERGONZINI, *Manovra di bilancio 2019: quando si finisce col fare a meno del Parlamento*, cit., p. 162; M. DEGNI, *Il bivacco di manipoli: considerazioni sulla sessione di bilancio per il 2019-2021*, in *Rass. Parl.*, n. 3, 2018, p. 537 s. Sull’ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale la letteratura è già ampia. Cfr., almeno, V. ONIDA, *La Corte e i conflitti interni al Parlamento: l’ordinanza n. 17 del 2019*, in *Parlamento e Governo in Italia. Verso un affresco contemporaneo*, cit., p. 271 s.; A. RUGGERI, *Il parlamentare e il suo riconoscimento quale “potere dello Stato” solo... virtuale o in astratto (nota minima a Corte cost. n. 17 del 2019)*, in *Giur. Cost.*, n. 1, 2019; M. CAVINO, *La necessità formale di uno Statuto dell’opposizione*, in *Federalismi.it*, 20/02/2019; N. LUPO, *Un’ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 20/02/2019; S. CURRERI, *L’occasione persa (prime note sull’ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, in *Federalismi.it*, 20/02/2019; A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo “costituzionale” è una violazione grave e manifesta?*, in *Federalismi.it*, 20/02/2019; A. MANZELLA, *L’opposizione in regime di parlamentarismo assoluto*, in *Federalismi.it*, 20/02/2019; A. MORRONE, *Lucciole per lanterne. La n. 17/2019 e la terra promessa di quote di potere per il singolo parlamentare*, in *Federalismi.it*, 20/02/2019; F. SORRENTINO, *La legge di bilancio tra Governo e Corte costituzionale: il Parlamento approva a scatola chiusa*, in *Federalismi.it*, 20/02/2019; E. ROSSI, *L’ordinanza n. 17/2019 e il rischio*

In definitiva, dal Calendario Comune di Bilancio che si è sviluppato nel 2018 sono sorti “non pochi interrogativi sugli effetti che può produrre la necessità di ricomporre il disallineamento temporale e contenutistico tra Semestre europeo e Semestre nazionale”²⁶. Tale disallineamento, infatti, può “concorrere a determinare, come nel caso in esame, un’incisiva compressione del ruolo del Parlamento nazionale nell’approvazione della legge di bilancio e la violazione delle norme costituzionali sul procedimento legislativo che sembrano aver ormai superato ogni soglia di tollerabilità”²⁷.

Oltre al fatto di essersi trovati in anno di elezioni politiche – col conseguente ritardo che si è accumulato nella fase del Semestre europeo a causa delle trattative per la formazione del Governo – tuttavia anche la scarsa propensione dello stesso Governo ad ‘accettare’ i vincoli di finanza pubblica, che pure fanno parte a pieno titolo della Costituzione composita europea²⁸ (e che si estrinsecano nelle procedure euro-nazionali di bilancio²⁹) ha contribuito a creare una disconnessione

dell’annullamento della legge di bilancio, in *Quad. Cost.*, n. 1, 2019, p. 165 s.; A. CONTIERI, *Un monito inedito al Senato nell’ordinanza n. 17/2019*, in *Federalismi.it*, 3/04/2019; L. BRUNETTI, *Autonomia delle Camere e menomazione delle attribuzioni del parlamentare. Quale “soglia di evidenza” giustifica l’intervento della Corte?*, in *Forum dei Quad. Cost.*, 18/03/2019; R. MANFRELLOTTI, *“Quindici uomini sulla cassa del morto”: questione di fiducia e funzioni costituzionali del Parlamento*, in *Forum dei Quad. Cost.*, 5/04/2019; A. CARDONE, *Quali spazi aperti lascia il precedente? (Tre battute a margine dell’ordinanza n. 17 del 2019 della Corte costituzionale)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2019; G.L. CONTI, *Corte costituzionale e prerogative del Parlamento nei dintorni della decisione di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2019; M.C. GRISOLIA, *La legittimazione del singolo parlamentare a sollevare conflitto di attribuzioni. Una nuova “voce” nel sistema delle garanzie costituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2019; O. ROSELLI, *L’ordinanza n. 17 del 2019 e la conferma dell’essere per sua natura la Corte costituzionale un Giano Bifronte*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2019; G. SALVADORI, *Lo stile d’ordinanza per una nuova Corte costituzionale. Osservazioni a margine dell’ordinanza n. 17 del 2019 (e qualche suggestione sulla scia dell’ordinanza n. 207 del 2018)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2019; G. TARLI BARBIERI, *L’ordinanza 17/2019 a distanza di sessant’anni dalla sent. 9/1959: una nuova “storica (ma insoddisfacente) sentenza”?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2019; P. PASSAGLIA, *La garanzia giurisdizionale del procedimento legislativo: un quadro deprimente ad eziologia complessa*, in *Osservatorio AIC*, n. 5, 2019, p. 40 s.; I.A. NICOTRA, *La Corte, il fattore tempo e il battesimo dei nuovi “mille” poteri dello Stato*, in *Osservatorio AIC*, n. 5, 2019, p. 66 s.; A. FIORENTINO, *La legittimazione attiva dei singoli parlamentari e la sua sottoposizione al test delle “violazioni manifeste”. Riflessioni a margine dell’ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 2, 2019; M. MANETTI, *La tutela delle minoranze parlamentari si perde nel labirinto degli interna corporis acta*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2019, p. 611 s.; A. RUGGERI, *Il “giusto” procedimento legislativo in attesa di garanzie non meramente promesse da parte della Consulta*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2019, p. 597 s.

²⁶ G. RIVOCCHI, *Manovra di bilancio 2019*, cit., p. 158.

²⁷ G. RIVOCCHI, *Manovra di bilancio 2019*, cit., p. 158.

²⁸ Su tale concetto L.M. BESSELINK, *A Composite European Constitution*, Groningen, 2007.

²⁹ Sul punto cfr. N. LUPO, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella costituzione “composita” nell’UE: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014, p. 19. Da ultimo cfr. N. LUPO, *Alla ricerca della funzione parlamentare di controllo*, in *Parlamento e Governo in Italia. Verso un affresco contemporaneo*, cit., p. 117 s., spec. p. 130 s. Sui procedimenti euro-nazionali di bilancio sia consentito anche un rinvio a L. BARTOLUCCI, *La funzione*

tra istituzioni europee e nazionali, col risultato di porre il Parlamento, alla fine del procedimento, in una situazione non solo inedita ma anche alquanto umiliante, posto che non si comprende il motivo per cui delle responsabilità del Governo “debba pagare il prezzo il Parlamento”³⁰.

Parlamento che, invero, aveva avallato l’allontanamento dai vincoli finanziari della Costituzione composita europea sia in occasione delle risoluzioni approvative del DEF 2018 sia in occasione delle risoluzioni con le quali si era approvata la NADEF 2018. Si trattava, pertanto, di uno ‘scontro’ annunciato e di cui la maggioranza parlamentare, con l’approvazione di quelle risoluzioni, si era resa in qualche modo ‘complice’.

Situazione, invero, almeno in parte simile a quella che si è venuta a creare nel 2019: anche in questo caso il rischio è quello di un disallineamento tra quanto previsto e dichiarato dal governo Conte I e il governo Conte II, sorretti da due maggioranze diverse e, dunque, con programmi di politica economico-finanziaria molto diversi (mentre gli obiettivi, almeno in termini numerici, sono simili, proprio a causa dell’omogeneizzazione derivante dai vincoli europei).

Peraltro, c’è da segnalare come il governo Conte I aveva poi dovuto presentare un assestamento di bilancio per evitare la procedura per disavanzi eccessivi. In particolare, il 1 luglio 2019 il Governo aveva approvato un pacchetto di misure composto dal decreto-legge n. 61 del 2019 e dal disegno di legge di assestamento del bilancio 2019: pacchetto che aveva comportato un miglioramento dell’indebitamento netto di 7,6 miliardi. Allo stesso tempo, il disegno di legge di assestamento di bilancio aveva aggiornato le stime di finanza pubblica, dando evidenza di un miglioramento dei saldi rispetto alle previsioni contenute nel DEF 2019. Grazie a queste misure di luglio, il deficit nominale per il 2019 stimato dalla Commissione Europea si attestava a 2,04% del Pil, rispettando così il *target* fissato dalla legge di bilancio per il 2019 pur in una condizione macroeconomica peggiore rispetto a quella prevista a dicembre 2018³¹. Nella sua comunicazione

finanziaria (e il rapporto con il semestre europeo), in *Rassegna di diritto pubblico europeo (Le metamorfosi del Parlamento)*, a cura di N. LUPO, n. 1, 2019, pp. 103 s., spec. pp. 107 s.

³⁰ S. CURRERI, *L’occasione persa (prime note sull’ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale)*, cit., p. 7. Sul punto si v. anche G. DI COSIMO, *La decisione fiscale fra Parlamento e Governo*, in *Forum dei Quad. Cost.*, 2/09/2019, p. 5, che giudica non del tutto convincente il richiamo della Corte a questo elemento di contesto. Infatti, in tal modo, si avrebbe come risultato che il governo potrebbe allungare *ad libitum* le trattative e di conseguenza comprimere il dibattito parlamentare.

³¹ Tra le altre misure si sono ‘attivate’ le clausole di salvaguardia ‘alla rovescia’ che si erano introdotte nella legge di bilancio per il 2019, nella quale si era ribaltato il modo di utilizzare le clausole di salvaguardia. Queste clausole, rinviando la spesa per un’allocazione di risorse, hanno assicurato la ‘tenuta’ dei saldi e mitigato allo stesso tempo il giudizio delle istituzioni europee e dei mercati finanziari. Tuttavia, in precedenza erano state utilizzate per trattare con

del 3 luglio la Commissione ha riconosciuto un miglioramento strutturale di 0,2 punti percentuali, giudicando il percorso di avvicinamento al MTO rispettato in linea di massima per il 2019. La Commissione ha pertanto concluso che non avrebbe presentato al Consiglio una raccomandazione di apertura di una procedura per deficit eccessivo nei confronti dell'Italia basata sul criterio del debito.

Non si può non tenere conto di questo quadro di contesto nell'analizzare le vicende della NADEF 2019: infatti, in questo scenario si inseriscono non solo le ben note vicende politiche italiane dell'estate 2019, che hanno portato al cambiamento della maggioranza parlamentare e della compagine governativa, ma anche la necessità di disattivare le c.d. clausole di salvaguardia. Si tratta di elementi che – insieme a fattori esterni, quali la fiducia dei mercati finanziari nei riguardi dell'Italia e l'atteggiamento di Bruxelles nei confronti del governo italiano – vanno a influire direttamente sui contenuti della manovra di finanza pubblica per il 2020.

3. Qualche considerazione sui contenuti (quantitativi e qualitativi) della NADEF 2019

Innanzitutto, anche per il 2019 deve segnalarsi un ritardo nella presentazione della NADEF, così come era avvenuto nel 2018. Infatti, nel 2018, sebbene nel documento ufficiale si riportava la data della deliberazione del Consiglio dei Ministri del 27 settembre 2018, il documento era stato presentato alle Camere soltanto il 4 ottobre. Questo aveva comportato non solo un maggiore fermento dei mercati finanziari (mentre peraltro si susseguivano dichiarazioni – più o meno ufficiali – di esponenti di governo e maggioranza che premevano per maggiore deficit pubblico) ma anche un minore tempo per l'esame parlamentare, posto che entro il 15 ottobre, con la presentazione del DPB e con la presentazione del progetto di legge di bilancio si entra definitivamente nella sessione di bilancio. Ritardo che aveva diminuito il tempo per l'esame parlamentare e anche quello a disposizione della Commissione europea: iniziare in ritardo il procedimento euro-nazionale può

le istituzioni europee al fine della loro neutralizzazione: in altre parole, sono state utilizzate per giustificare la dilatazione dei tempi per la riduzione del *deficit* strutturale. Nel 2018, invece, sono state utilizzate per *mantenere* il *deficit* strutturale fisso e non per rallentare il percorso di avvicinamento all'OMT. Si era previsto, pertanto, anche in linea con quanto dichiarato dal Ministro dell'Economia un meccanismo di taglio automatico della spesa qualora non vi fosse stata la crescita prevista. La clausola è diventata operativa in estate per contenere il deficit 2019.

aver contribuito, almeno in parte, al ritardo di tutta la procedura, finita, come ricordato poc'anzi, con l'approvazione della legge di bilancio da parte del Parlamento sostanzialmente 'a scatola chiusa'.

Questa volta, invece, nel documento ufficiale è riportata la data del 30 settembre 2019, quindi già oltre la scadenza del 27 settembre, ma la NADEF è stata poi effettivamente pubblicata sul sito del Ministero dell'economia e delle Finanze soltanto la mattina del 3 ottobre 2019. Certo, un qualche ritardo può essere giustificato dal fatto che il governo Conte II si sia insediato a ridosso della presentazione del documento, e tuttavia sembra trattarsi di una tendenza ormai consolidata e che non fa che spostare in avanti i termini previsti ritardando poi la presentazione, a cascata, degli altri documenti, e in definitiva di tutto il semestre nazionale e con questo dell'interlocuzione con la Commissione europea che, come si è visto nel 2018, può essere particolarmente lunga e portare a un ritardo (anche clamoroso) nella presentazione della 'vera' manovra al Parlamento (sebbene, in base a quanto stabilito dalla Corte costituzionale, quello che si è verificato nel 2018 non dovrebbe – almeno in teoria – più essere permesso). Inoltre, è da ricordare che l'ultimo esempio di una NADEF annunciata e non presentata (quindi senza tabelle, numeri, introduzione e visione d'insieme) è del 2011, quando il Presidente del Consiglio era Berlusconi e il Ministro dell'Economia Tremonti, che poco dopo si sarebbero dimessi a causa di quello che stava accadendo sui mercati finanziari, sebbene ci si trovasse in una situazione economica internazionale molto diversa e in un'altra fase del ciclo economico³².

Venendo ora ai contenuti della NADEF 2019, sembra necessario evidenziarne sia i caratteri quantitativi sui saldi di finanza pubblica, la cornice numerica entro cui si inserirà la legge di bilancio per il 2020, sia i contenuti qualitativi, le direttrici attraverso le quali saranno previste le coperture alle spese.

Innanzitutto, la voce 'indebitamento netto', cioè il rapporto deficit-Pil per il 2020 passa da 1,4% del tendenziale, che considera l'aumento Iva, al 2,2% del programmatico. A prima vista potrebbe pertanto sembrare una modifica in senso espansivo, perché il deficit aumenta. Tuttavia bisogna

³² Sulla crisi del IV governo Berlusconi e sulla formazione del governo Monti, cfr., tra i tanti, V. LIPPOLIS e G.M. SALERNO, *La Repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, Bologna, 2013, spec. p. 37 s.; N. MACCABIANI, M. FRAU ed E. TIRA, *Dalla crisi del IV governo Berlusconi alla formazione del I governo Monti*, in *Dossier della Rivista AIC*, n. 1, 2012; N. LUPO e G. PICCIRILLI, *Le recenti evoluzioni della forma di governo italiana: una conferma della sua natura parlamentare*, in *Dem. Dir.*, 2012, pp. 85 s.

notare come gli aumenti Iva sarebbero valse circa l'1,3% del Pil. Se si sommano all'1,4%, quindi neutralizzandoli facendo aumentare il rapporto deficit-Pil, si arriverebbe al 2,7% e non al 2,2%. In termini assoluti, pertanto, la manovra è restrittiva per lo 0,5% del Pil. Purtroppo, una manovra netta restrittiva dello 0,5% del Pil, secondo il governo, riuscirà ad elevare la crescita 2020 dallo 0,4% allo 0,6%, dunque dello 0,2%. Questa espansione, in sostanza, deriverebbe essenzialmente dalla disattivazione delle clausole Iva. Questo dato può rintracciarsi nella Tavola II.3 della NADEF (pp. 35-36) relativa all'impatto macroeconomico delle misure programmatiche rispetto allo scenario tendenziale. Sembra appena il caso di dubitare, tuttavia, che la disattivazione delle clausole di salvaguardia sull'Iva possa concretamente avere un effetto espansivo. Riassumendo, dunque, i termini quantitativi della questione: la NADEF 2019 è espansiva perché peggiora il rapporto deficit-Pil strutturale, cioè corretto per il ciclo; allo stesso tempo, a ben vedere, è anche restrittiva, per lo 0,5% di Pil: se, infatti, le clausole Iva fossero state trasferite interamente a deficit, avremmo avuto un rapporto deficit/Pil non del 2,2% bensì del 2,7%.

Dal punto di vista qualitativo, poi, non si può fare a meno di notare il progressivo ma inesorabile irrigidimento degli spazi di bilancio che si 'chiudono' al legislatore di finanza pubblica anno dopo anno, per via dei 'vincoli politici' che si sommano a quelli giuridici ed economico-finanziari. Infatti, tutte le misure che nel corso degli anni hanno contribuito a sclerotizzare il bilancio pubblico (ad esempio: '80 euro', 'Quota 100', 'Reddito di cittadinanza') sembrano divenire una sorta di *tabù* politico. Non toccando le misure di spesa precedenti, tuttavia, si restringono sempre di più i margini di manovra del governo. In particolare, dunque, con il susseguirsi di governi e legislature vengono approvati piani di spesa che diventano strutturali e che non è più possibile – dal punto di vista politico – rimuovere.

Sia sul piano sostanziale sia su quello procedurale gli spazi della decisione politica nazionale di bilancio si sono negli ultimi tre decenni marcatamente affievoliti, così come lo spazio per la decisione parlamentare. Sul piano quantitativo i parametri di Maastricht prima e l'MTO oggi restringono gli spazi di bilancio. Sul piano procedurale "la tempistica e i contenuti del ciclo della programmazione di bilancio nazionale sono diventati un abisso di complessità, in cui si muovono decine di organismi e si intrecciano centinaia di valutazioni tecnico scientifiche, e all'interno di spazi limitati, decisioni politiche"³³.

³³ G. DI PLINIO, *Costituzione economica e vincoli quantitativi. Per un costituzionalismo non keynesiano*,

All'interno degli angusti spazi rimanenti, le misure di spesa precedentemente approvate continuano a generare spesa, anche negli snodi più costosi³⁴. Questo ha delle inevitabili conseguenze sulle coperture della manovra. Infatti, tale irrigidimento del bilancio comporta un bilancio sempre più 'piccolo', perché non si possono (o, meglio, vogliono) toccare le misure di spesa precedenti. Di conseguenza, restringendosi gli spazi di manovra (che diventano quasi nulli) si è sostanzialmente 'obbligati' a ricorrere al deficit: su circa 30 miliardi di manovra prevista, 14 miliardi sono coperti da maggiore flessibilità, cioè da deficit, cioè da debito pubblico, che sarà chiesto alla Commissione UE (nuovo debito sulle spalle delle generazioni future, che verrà pagato aumentando le tasse: non oggi, ma 'domani'). Peraltro, è lo stesso governo a scrivere nero su bianco che "il peggioramento del quadro macroeconomico e alcune politiche di spesa particolarmente onerose hanno, infatti, messo pressione sul bilancio pubblico, per compensare la quale la scorsa legge di bilancio ha incrementato ulteriormente le clausole Iva, portandole a oltre 23 miliardi di euro nel 2020 e quasi 29 miliardi nell'anno successivo"³⁵.

Un recente studio certifica la sclerotizzazione del bilancio pubblico causata dalle (intoccabili) misure approvate nelle ultime due legislature (dal 2013 ad oggi) che, tuttavia, riproducono ogni anno costi, per un totale di circa 80 miliardi di euro (50 di maggiori spese e 30 di minori entrate)³⁶. Quello che manca, secondo lo studio, è "una valutazione a posteriori per verificare, a distanza di tempo, se le innovazioni abbiano avuto effettivamente l'effetto sperato e quindi se valga la pena mantenerle (o anche potenziarle), oppure se sia preferibile impiegare le risorse altrove"³⁷. Si tratta di una valutazione possibile e che viene fatta in vari Paesi e anche dalla Commissione Europea per le norme di sua competenza. In Italia, al contrario, non solo non vi è una valutazione *ex post*, ma

Dipartimento di Studi Internazionali, Giuridici e Storico-Politici – UNIMI / Centro Studi sul Federalismo, Convegno su: Costituzione economica, integrazione sovranazionale, effetti della globalizzazione, 4/5 marzo 2019.

³⁴ Si pensi, per tutti, al blocco dell'adeguamento della spesa pensionistica alle aspettative di vita. Infatti con le misure previste dal Decreto Legge n. 4 del 2019, convertito con la Legge n. 26 del 2019 non si erano solo introdotte agevolazioni nell'accesso al pensionamento anticipato, ma si era stabilita anche la disapplicazione dell'adeguamento del requisito contributivo per l'accesso al pensionamento anticipato indipendente dall'età anagrafica agli incrementi della speranza di vita per l'intero periodo 2019-2026.

³⁵ Cfr. NADEF 2019, p. III.

³⁶ G. GALLI e L. GEROTTO, *Quali coperture per la legge di bilancio?*, in *Osservatorio Conti Pubblici italiani*, 7/10/2019 (qui consultabile: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-quali-coperture-per-la-legge-di-bilancio>).

³⁷ G. GALLI e L. GEROTTO, *Quali coperture per la legge di bilancio?*, cit.

manca l'elenco delle misure di spesa che sono state prese negli ultimi anni e del loro costo attuale³⁸. Nei risultati dello studio si sottolinea che si possono individuare oltre quaranta innovazioni normative (o sostanziali modifiche alla normativa preesistente) che valgono complessivamente circa 80 miliardi fra maggiori spese e minori entrate³⁹.

Peraltro, si tratta di misure perlopiù di spesa corrente, e che dunque non hanno avuto (e non hanno attualmente) significativo impatto sulla crescita e i cui costi, a debito, saranno scaricati sulle generazioni giovani e future: sono state finanziate, infatti, in gran parte, tramite la 'flessibilità' accordata all'Italia dall'Unione europea, confermando l'idea secondo la quale, in generale, la Costituzione composita europea relativa alle regole di bilancio sia "troppo rigida nei confronti del 'debito buono' e al tempo stesso troppo flessibile nei confronti del 'debito cattivo'"⁴⁰. In ultima analisi, e come lo studio citato sembra confermare, "la normativa vigente consente di ricorrere al credito anche per finalità chiaramente non 'keynesiane'"⁴¹.

Come conseguenza dell'irrigidimento del bilancio si può sottolineare un altro fenomeno, che riguarda lo spostamento degli oneri delle misure al futuro, anche se – questa volta – si tratta di un futuro non troppo lontano: si può notare, infatti, almeno nelle ultime leggi di bilancio, che le misure di spesa hanno effetto soltanto dalla metà dell'anno successivo (si pensi ancora sia a quota 100 sia al reddito di cittadinanza e, per il 2020, sembra che questo si ripeterà per la riduzione del cuneo fiscale). In questo modo il costo delle misure da coprire per l'anno successivo si dimezza (e quello rimanente è coperto da clausole di salvaguardia).

Ancora, per quanto riguarda le coperture della manovra, nella NADEF sono previsti 7,2 miliardi provenienti dalla lotta all'evasione fiscale: si tratta di un numero senza precedenti e che molto

³⁸ G. GALLI e L. GEROTTO, *Quali coperture per la legge di bilancio?*, cit. Nello studio si propone un elenco di questo genere, che attualmente è disponibile solo per quanto riguarda le "spese fiscali". Elenco che risulta estremamente utile per capire dove si potrebbero reperire risorse e anche al fine di rendere più trasparenti i conti pubblici italiani. L'elenco elaborato contiene, in particolare, le misure espansive che sono state assunte dalle manovre economiche varate nelle ultime due legislature – cioè quelle dei Governi Letta, Renzi, Gentiloni e Conte I.

³⁹ G. GALLI e L. GEROTTO, *Quali coperture per la legge di bilancio?*, cit. Come specificano gli Autori, in realtà, le misure espansive che sono state adottate sono di più di queste, perché qui non si considerano le misure che hanno avuto effetti temporanei e non sono più in vigore nel 2020, o altre che dovevano essere permanenti ma sono state nel frattempo abrogate. Ciò comporta che l'elenco non comprende misure importanti e costose come, ad esempio, le decontribuzioni che hanno accompagnato l'introduzione del Jobs Act nel 2015.

⁴⁰ N. LUPO e R. IBRIDO, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, n. 2, 2017, p. 206 s., spec. p. 245.

⁴¹ N. LUPO e R. IBRIDO, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, cit., p. 245.

difficilmente si avvicinerà alla realtà (peraltro, nulla si dice sulle modalità di un tale ingentissimo recupero di risorse dell'evasione fiscale). A ben vedere, si tratta di un *escamotage* dovuto a vicende tutte politiche. In particolare, sembra che nei piani del Ministro dell'economia vi fosse un limitato aumento dell'Iva; in particolare, si puntava ad aumentare l'aliquota intermedia Iva (del 10%) e usare il gettito come copertura. Tuttavia, le dichiarazioni di alcuni leader politici contro l'aumento dell'imposta hanno reso impossibile tale operazione e, a causa del poco tempo per trovare altre coperture prima della presentazione della NADEF, quei 5 miliardi di euro che dovevano venire da un parziale aumento dell'Iva sono stati riversati nella voce relativa al recupero dell'evasione, rendendola del tutto irrealistica. Si tratta dunque, evidentemente, di coperture che ancora devono essere trovate. Anche se nel frattempo sono state trovate coperture alternative nel DPB e poi nel progetto di legge di bilancio, in generale prosegue il percorso di peggioramento della qualità di questo documento che si è visto negli ultimi anni.

In generale, sembra potersi dire che si finanzia prevalentemente a debito la disattivazione delle clausole di salvaguardia e una limitata riduzione delle tasse; riduzione delle tasse che, se finanziata a debito, non è in realtà che una traslazione nel futuro delle imposte, come già insegnava Ricardo con la teoria della 'neutralità' del debito pubblico rispetto alle imposte future o 'equivalenza ricardiana'⁴². Inoltre, non vi è traccia della c.d. '*spending review*' che, invece, in base a quanto previsto nella legge n. 163 del 2016, avrebbe dovuto essere integrata in modo permanente nel ciclo di programmazione economico-finanziaria. La *spending review* è il tentativo di passare gradualmente ad un nuovo metodo di controllo della spesa, non diretto ad introdurre tagli finanziari operati solo in termini di norme e di gestione contabile del bilancio pubblico, ma volto ad analizzare le attività svolte dalle amministrazioni pubbliche, per misurare e valutare il loro operato, utilizzando

⁴² Si v. D. RICARDO, *Sui principi dell'economia politica e della tassazione*, in *Il debito pubblico*, a cura di M. MATTEUZZI e A. SIMONAZZI, Bologna, 1988. Alla teoria delle neutralità ricardiana si contrappone l'impostazione keynesiana: questa, correttamente interpretata, postula tuttavia il ricorso al debito pubblico solo quando si è sufficientemente sicuri dell'effetto espansivo del disavanzo e quando si è ragionevolmente sicuri che tale effetto sia abbastanza duraturo per far fronte all'onere del debito. L'applicazione pratica di tale teoria, al contrario, non ha rispettato le caratteristiche di coerenza richieste. Più spesso, politiche di questo tipo sono state fatte per altre ragioni, come ad esempio con un intento di pacificazione sociale, trascurando le implicazioni intertemporali della teoria. Lo stesso Keynes, infatti, ha richiamato il vincolo di bilancio intertemporale (cfr. J. M. Keynes, *How to pay for the war*, Londra, 1940). Keynes invitava a fare disavanzo, nei momenti di crisi, per far ripartire l'occupazione, ma nel presupposto che, nelle congiunture favorevoli, lo Stato avrebbe riassorbito il debito fatto. Infatti parlava di 'intervento anticiclico dello Stato', il che presuppone un andamento non fisso ma flessibile e speculare rispetto alle tendenze di mercato.

strumenti e metodi idonei a mettere a confronto risorse, risultati attesi e risultati conseguiti⁴³: si tratta quindi di uno strumento per superare i c.d. tagli lineari⁴⁴.

È previsto poi un risparmio sugli interessi passivi grazie al crollo del rendimento sui titoli di Stato. Anche in questo caso si tratta di una peculiarità: un risparmio di spesa per interessi viene visto, in Italia, come un ‘tesoretto’ da poter spendere.

Un’ultima voce riguarda il taglio dei sussidi ambientalmente dannosi. In generale, nel documento si insiste molto su un *green new deal*, che tuttavia dovrà essere preventivamente approvato dalla Commissione europea e difficilmente potrà avvenire nei riguardi di un paese che dichiara di non essere in nessun modo in linea con la regola del debito (*infra*). Si tratta del principale perno di sviluppo previsto dal governo e dovrebbe basarsi sullo scorporo di questo tipo di investimenti dal deficit: possibilità che, tuttavia, ancora non è prevista dalle regole fiscali europee attualmente vigenti⁴⁵. Già nel DPB vi è stata, infatti, una parziale inversione di rotta rispetto a quanto scritto nella NADEF e l’attuazione di tale *green new deal* viene ancorata anche alle politiche per la messa in sicurezza del territorio e all’accelerazione della ricostruzione delle aree terremotate, per le quali il governo richiede la flessibilità di bilancio per gli eventi eccezionali, in relazione alle spese affrontate successivamente al 2019. In particolare, il Governo chiede alla Commissione Europea che vengano riconosciute anche per il 2020 le spese eccezionali per la salvaguardia del territorio, quantificabili nell’ordine di circa 0,2 punti percentuali di Pil⁴⁶.

Le audizioni parlamentari sulla NADEF hanno confermato tali sospetti e in particolare quelli riguardanti le coperture: la Banca d’Italia, la Corte dei Conti, l’Istat e l’Ufficio Parlamentare di Bilancio, ascoltati in Senato, hanno espresso perplessità su tali punti. Se, da una parte, sia la Banca

⁴³ P. DE IOANNA, *Crisi e prospettive della contabilità pubblica*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Quaderno n. 20, Seminario 2009*, Torino, 2010, p. 17-18. È stato, secondo l’A. tentativo “finora sterile in quanto impostato e gestito dalle stesse strutture che sanno operare solo in termini di controllo – compressione della spesa attraverso le categorie contabili vigenti; il controllo non si applica a dinamiche reali e fattori endogeni ed esogeni che segnano il funzionamento di una determinata politica pubblica, ma direttamente e solo alla cornice normativa che autorizza la spesa; così si mantiene un certo controllo al margine degli andamenti dei flussi di spesa ma non vi è alcun approfondimento e comprensione degli effetti delle correzioni introdotte, utilizzando set omogenei di dati di riferimento *ex ante* ed *ex post* di natura reale”.

⁴⁴ Come nota C. COTTARELLI, *Una manovra non basta: per ripartire l’Italia ha bisogno di riforme*, in *Il Dubbio*, 12/10/2019, “i tagli lineari sono facili perché scontentano un poco tutti, mentre fare tagli dove effettivamente vale la pena è complicato, perché si toccano interessi specifici”.

⁴⁵ Sul punto si v. il Rapporto dello European Fiscal Board, *Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation*, 11 settembre 2019.

⁴⁶ Ministero dell’economia e delle finanze, *Documento Programmatico di Bilancio 2020*, 16 ottobre 2019, pp. 15-16.

d'Italia sia la Corte dei Conti hanno espresso la necessità di assicurare un calo duraturo del debito pubblico, dall'altra parte l'UPB⁴⁷ ha validato positivamente lo scenario programmatico, a differenza di quanto era avvenuto nel 2018.

L'UPB, infatti, in occasione dell'esame della NADEF 2018, non aveva validato le previsioni macroeconomiche del quadro programmatico⁴⁸, affermando che i significativi e diffusi disallineamenti relativi alle principali variabili del quadro programmatico rendevano eccessivamente ottimistica la previsione di crescita sia del Pil reale (1,5%) sia di quello nominale (3,1% nel 2019), variabile cruciale per la dinamica degli aggregati di finanza pubblica. Questa mancata validazione aveva peraltro reso possibile l'attivazione di una inedita procedura parlamentare: l'art. 18, comma 3, della legge n. 243 del 2012 prevede infatti che se le valutazioni dell'UPB differiscono significativamente da quelle del Governo, su richiesta di almeno un terzo dei membri di una Commissione parlamentare competente per le questioni di finanza pubblica, il Governo deve illustrare le ragioni per le quali intende confermare le sue valutazioni o allinearle con quelle dell'UPB. Così, l'applicazione del principio *comply or explain* è subordinato alla realizzazione di una procedura da parte dei membri del Parlamento. Procedura che nel 2018 è stata

⁴⁷ L'UPB, è bene ricordarlo, è un organismo indipendente previsto dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 a cui è affidata l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica con l'esplicito mandato di valutare l'osservanza delle regole di bilancio. Uno dei compiti dell'UPB, in particolare, è quello di "assicurare nel sistema euro-nazionale di governo dei conti pubblici l'attendibilità delle stime previsionali sottoposte all'esame dei Parlamenti nazionali per assicurare la credibilità e la 'tenuta' delle regole di governo dei conti pubblici" (in questi termini G. RIVOSACCHI, *Il controllo dei conti pubblici e gli organi indipendenti*, in *LaCostituzione.info*, 8 ottobre 2018. In questa fase il compito dell'UPB è quello di validare il quadro macroeconomico programmatico contenuto nella NADEF: è infatti previsto che le previsioni macroeconomiche siano o direttamente prodotte da una istituzione indipendente o validate da una istituzione indipendente, con l'obiettivo di evitare che previsioni ottimistiche creino uno spazio fiscale fittizio. Evitare, in altre parole, che un disavanzo di fatto sia mascherato da ottimistiche previsioni economiche. Per validare le previsioni macroeconomiche del governo l'UPB confronta la previsione governativa con altre quattro previsioni indipendenti: la sua e quella di altri tre centri di ricerca indipendenti (CER, Prometeia, Ref-Ricerche). La validazione del quadro programmatico riguarda solo due anni. Per gli altri anni vi è solo una valutazione e non validazione, a differenza di quanto accade in aprile per il DEF, quando sono validate le previsioni per tutti gli anni.

⁴⁸ Sulla validazione delle previsioni macroeconomiche del quadro programmatico da parte dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio cfr. C. Goretti, *Una valutazione dell'attività dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio nell'ambito della revisione costituzionale sul pareggio di bilancio*, in *Costituzione e bilancio*, a cura di C. Bergonzini, Milano, 2019, pp. 179 s, spec. pp. 194 s.

effettivamente attivata e che ha portato il Ministro dell'Economia Tria ad essere nuovamente audito il 10 ottobre 2018⁴⁹.

Dopo aver provveduto alla validazione del quadro macroeconomico tendenziale per il biennio 2019-2020, comunicata al MEF il 23 settembre 2019, l'UPB, avvalendosi sempre delle analisi del panel di previsori (oltre all'UPB, CER, Prometeia, Ref.-Ricerche), ha valutato anche il quadro programmatico che incorpora gli effetti della prossima manovra di bilancio e ha ipotizzato una crescita del Pil reale dello 0,1% nel 2019 e dello 0,6% nel 2020⁵⁰.

È sulle coperture, tuttavia, che l'UPB ha evidenziato i più importanti fattori di rischio. Per quanto riguarda, in particolare, le risorse che nei piani del governo dovrebbe arrivare dalla lotta all'evasione fiscale, l'UPB ha affermato che si tratta “di un obiettivo piuttosto ambizioso specie se confrontato con i risultati ottenuti nel recente passato su tale fronte e difficilmente conseguibile solo attraverso strumenti per favorire il conflitto d'interessi”. Inoltre, l'UPB ha sottolineato anche come sarebbe quantomeno opportuno non fare affidamento su risorse incerte e a volte di natura non permanente ai fini dell'aggiustamento dei conti pubblici.

4. Il percorso di avvicinamento all'MTO e il mancato rispetto della regola sul debito

Nell'audizione presso il Senato l'UPB non manca di sottolineare come l'analisi dello scenario programmatico evidenzia numerosi fattori di rischio nella valutazione del rispetto delle regole di bilancio. Infatti, in primo luogo, la regola sul saldo strutturale sarebbe rispettata in termini annuali mentre vi sarebbe un rischio di deviazione non significativa nei due anni successivi. Per il 2020, vi

⁴⁹ Cfr. Audizione del Ministro dell'Economia e delle finanze Prof. Giovanni Tria ai sensi dell'articolo 18, comma 3, della Legge n. 243 del 2012, in ordine alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2018, Audizione del Ministro dell'Economia e delle Finanze, p. 6 s. In particolare, il Ministro ha riferito che il governo ha ritenuto – a seguito della mancata validazione del quadro macroeconomico programmatico della NADEF da parte dell'UPB – di confermare le previsioni contenute nella NADEF. Sul principio del *comply or explain* in relazione all'Ufficio parlamentare di bilancio cfr. C. Goretti, *Una valutazione dell'attività dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio nell'ambito della revisione costituzionale sul pareggio di bilancio*, cit., pp. 191 s.

⁵⁰ Il quadro macroeconomico programmatico per il biennio 2021-22, peraltro al di fuori dell'orizzonte di validazione, solleva alcuni elementi di perplessità.

sarebbe un rischio di deviazione non significativa sia in termini annuali sia in media biennale⁵¹. In secondo luogo, vi sarebbe un rischio di deviazione non significativa in termini annuali e significativa in media biennale della regola della spesa. Dunque, considerate le deviazioni sia dalla regola sul saldo strutturale sia da quella sulla spesa, è previsto che la Commissione europea conduca una valutazione per stabilire se vi sia il rischio di mancato rispetto della parte preventiva del Patto di Stabilità e Crescita. In terzo ed ultimo luogo, come non si manca di rilevare nella NADEF stessa, la regola di riduzione del rapporto tra debito e Pil non viene mai rispettata nel periodo di programmazione, né con il criterio *backward looking*, né con quello *forward looking*, né con il criterio di correzione per il ciclo.

Con queste nuove previsioni, il percorso verso il pareggio di bilancio viene pertanto ‘temporaneamente’ rinviato. Insieme alla NADEF è stata presentata – come accaduto già sovente in passato – la Relazione al Parlamento ai sensi dell’art. 6, comma 5, della legge ‘rinforzata’ n. 243 del 2012 dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Ministro dell’Economia e delle Finanze. L’art. 81, secondo comma, Cost. ammette infatti la possibilità di finanziarie spese in debito *una tantum* in caso di eventi eccezionali e previa autorizzazione parlamentare adottata a maggioranza assoluta oppure per considerare gli effetti del ciclo economico. In base a quest’ultima disposizione il Governo – ‘sentita’ la Commissione europea⁵² – deve presentare alle Camere una relazione di

⁵¹ Qualora la richiesta di flessibilità pari allo 0,2% del Pil per evento eccezionale (rischio idrogeologico) non venisse accettata dalla Commissione europea, il rischio di deviazione sarebbe significativo sia in termini annuali sia in media biennale.

⁵² Si realizza per questa via un altro procedimento parlamentare euro-nazionale. Come si nota in R. IBRIDO e N. LUPO, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, cit., p. 227, il ruolo cardine del procedimento viene assegnato al Governo, chiamato ad assumersi le principali responsabilità, in dialogo con le istituzioni dell’Unione europea e in particolare con la Commissione. C’è da segnalare, come si rileva in R. IBRIDO e N. LUPO, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, cit., p. 232), che nel corso dell’esame del DEF 2014 sono state proposte diverse interpretazioni di quest’ultima disposizione. Da una parte, infatti, alcuni deputati della Commissione bilancio (sen. Bonfrisco (FI-PdL): A.S., V Commissione, res. somm., 16/04/2014, p. 3 s.), “la Commissione europea dovrebbe essere non soltanto informata, ma anche ‘sentita’ e, quindi, coinvolta nel percorso decisionale, sia pure a un livello consultivo”. Dall’altra parte, invece, secondo il Governo, l’art. 6 della legge n. 243 del 2012 richiede solamente una comunicazione alla Commissione europea senza che quest’ultima “sia tenuta a formulare alcun tipo di parere, in quanto mancherebbe sia la cornice giuridica di riferimento sia un provvedimento cogente che determini l’effettivo scostamento, posto che il DEF riveste la natura di esclusivo documento programmatico” (così il Vice Ministro Morando (A.S., V Commissione, res. somm., 17/04/2014, p. 3 s.). Secondo R. IBRIDO e N. LUPO, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, cit., p. 232, quest’ultima soluzione è la più corretta “anche perché difficilmente una legge nazionale – sia pure ‘rinforzata’ – avrebbe potuto imporre la necessità di un parere preventivo delle istituzioni europee secondo tempistiche e procedure

aggiornamento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica e una specifica richiesta di autorizzazione che indichi la misura e la durata dello scostamento, stabilisca le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello stesso e definisca il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico, commisurandone la durata alla gravità degli eventi eccezionali (art. 6, c. 3 della legge n. 243 del 2012). La stessa procedura – in base all'art. 6, comma 6, della l. 243 del 2012 – trova applicazione se il Governo intende ricorrere all'indebitamento per realizzare operazioni relative alle partite finanziarie al fine di fronteggiare gli eventi straordinari.

Già in molte occasioni erano state approvate risoluzioni parlamentari (autonome rispetto a quelle con cui erano stati approvati il DEF e la NADEF) su Relazioni, *ex art.* 6, comma 5, legge n. 243 del 2012, con cui il Governo aveva formulato la richiesta di ricorso all'indebitamento. Per stare alle sole richieste di ricorso all'indebitamento presentate in occasione della NADEF, in particolare, questo era avvenuto: in occasione dell'approvazione della NADEF del 2014, con la quale il Governo ha richiesto l'autorizzazione allo scostamento temporaneo dal percorso di convergenza verso l'obiettivo a medio termine⁵³; in occasione della NADEF del 2015⁵⁴; in occasione della NADEF 2016⁵⁵ il Governo ha richiesto un aggiornamento del piano di rientro già autorizzato in occasione del DEF 2016; in occasione della Relazione al Parlamento presentata il 23 settembre 2017, insieme alla NADEF 2017 (questa volta, tuttavia, redatta ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 243 del 2012) e che illustra l'aggiornamento del piano di rientro verso l'Obiettivo di Medio Termine già autorizzato con le risoluzioni approvative del DEF 2017; infine, in occasione della NADEF 2018.

diverse da quelle disciplinate a livello UE”.

⁵³ Approvata con risoluzione votata a maggioranza assoluta dalla Camera il 14 ottobre del 2014. Cfr. Nota di aggiornamento del DEF 2014, p. 31 s. Il Governo ha considerato come “evento eccezionale” ai sensi dell'art. 6 della l. n. 243 del 2012 la necessità di far fronte ad un deterioramento delle previsioni di crescita, con conseguente rischio di deflazione. Secondo il Governo, in mancanza dell'autorizzazione parlamentare, il rispetto dell'obiettivo di medio termine avrebbe imposto una manovra correttiva compresa tra 0,9 e 2,2 punti di Pil nel 2015.

⁵⁴ Approvata con risoluzione votata a maggioranza assoluta dalla Camera in data 8 ottobre 2015. Cfr. Nota di aggiornamento del DEF 2015, p. 35 s. Per quanto concerne la Nota di aggiornamento al DEF 2015 la rimodulazione in senso peggiorativo degli obiettivi di indebitamento programmato fissati nel DEF 2015 era determinata dall'effetto congiunto delle clausole di flessibilità previste a livello UE, delle quali il Governo intendeva avvalersi. In particolare, l'autorizzazione parlamentare allo scostamento è stata richiesta sulla base del proposito di applicare due distinte clausole di flessibilità: quella sulle riforme strutturali e quella sugli investimenti.

⁵⁵ Ciascuna Camera ha accordato questa autorizzazione nel corso delle sedute del 12 ottobre 2016. ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 243 del 2012.

Tuttavia, le autorizzazioni di ricorso all'indebitamento sino al 2018 si erano fondate su una delle due circostanze previste dall'art. 81, secondo comma, Cost.: il ciclo economico o gli eventi eccezionali. Cosa che non era avvenuta nel 2018, quando erano diverse le cause che erano state richiamate come giustificative dello scostamento dal percorso di avvicinamento all'MTO. In quella circostanza, infatti, la nuova prospettiva contenuta nella NADEF rispetto al percorso di indebitamento era, secondo il governo italiano, giustificata da una serie di fattori⁵⁶ che difficilmente sarebbero potuti rientrare nelle circostanze 'ciclo economico' o 'eventi eccezionali'.

Nella NADEF 2019, il nuovo percorso verso l'MTO è illustrato nella Relazione al Parlamento. Quest'ultima afferma infatti che "il Governo, sentita la Commissione Europea, si impegna a riprendere il percorso di convergenza verso l'Obiettivo di Medio Termine nel biennio 2021-2022, prevedendo una riduzione del deficit nominale a -1,8 per cento del Pil nel 2021 e al -1,4 per cento del Pil nel 2022, prospettando una riduzione nominale di 0,4 punti percentuali annui. In termini strutturali, ciò corrisponde ad una riduzione dell'indebitamento netto di 0,2 punti percentuali annui. Il saldo si porterebbe quindi al -1,2 per cento nel 2021 e al -1,0 per cento nel 2022. In questo scenario il raggiungimento dell'OMT, fissato in un saldo dello 0,5 per cento, verrà conseguito negli anni a seguire"⁵⁷.

Con riferimento alla programmazione finanziaria contenuta nella NADEF, il Governo dichiara poi di fare suo l'obiettivo di assicurare la sostenibilità del debito pubblico. A partire dal 2020, il rapporto debito pubblico/Pil, assumerà – secondo il governo – un profilo discendente, in coerenza con il miglioramento dei saldi nominali di bilancio e di una graduale normalizzazione del tasso di crescita nominale del Pil.

Viene chiaramente dichiarato, tuttavia, che "*prima facie*, l'Italia non rispetta la regola del debito in nessuna delle tre configurazioni (*backward looking*, *forward looking* e *cyclically adjusted*, così come definite dalle regole europee)"⁵⁸. Inoltre, tenuto conto della stima di *output gap* e delle componenti temporanee del bilancio, lo stesso saldo strutturale arriverebbe ad un lieve

⁵⁶ In particolare, da: incompleto recupero dei livelli di reddito *pro capite* rispetto ai valori pre-crisi; persistenti squilibri territoriali (divario Nord-Sud); revisione al ribasso della crescita effettiva nel primo semestre del 2018 a causa di contenuti incrementi dei consumi aggregati e del commercio internazionale; deterioramento delle prospettive macroeconomiche internazionali legate all'emergere di politiche commerciali ed industriali di stampo protezionistico; deprezzamento del tasso di cambio dei *competitors* internazionali che comporta un'erosione della competitività delle merci europee e nazionali; previsioni al rialzo del prezzo dell'energia e, in particolare, del petrolio.

⁵⁷ NADEF 2019, p. 65.

⁵⁸ NADEF 2019, p. 65.

deterioramento (0,1 punti percentuali). Dunque, la regola del debito non verrà rispettata nel 2020, nonostante le migliori condizioni per indebitarsi che i mercati finanziari stanno accordando all'Italia, a causa della sostanziale fiducia che stanno, per il momento, riponendo nel governo in carica: tale fiducia ha fatto abbassare lo *spread* e conseguentemente i costi del servizio del debito.

Peraltro, c'è da considerare che un peggioramento del rapporto debito pubblico/Pil è dovuto, almeno in parte per il 2019, ad alcune inedite modalità di calcolo del nuovo Manuale sul deficit e debito pubblico dell'Eurostat⁵⁹. Rispetto alle previsioni del DEF di aprile, infatti, le stime risentono anche delle modifiche metodologiche nelle modalità di calcolo del debito pubblico concordate a livello europeo. Lo scorso settembre, in particolare, la Banca d'Italia ha diffuso stime aggiornate del debito delle Amministrazioni pubbliche per il periodo 2015-18. I nuovi dati rivedono pertanto al rialzo il debito pubblico per effetto di una ridefinizione del perimetro della PA e delle modifiche apportate al criterio di valutazione degli interessi relativi ai Buoni postali fruttiferi (BPF), trasferiti al MEF a seguito della trasformazione della Cassa Depositi e Prestiti in società per azioni avvenuta nel 2003⁶⁰. Alla luce dell'inclusione degli interessi maturati sui BPF trasferiti al MEF e dei nuovi dati di contabilità nazionale, dunque, il rapporto fra debito lordo della PA e Pil a fine 2018 risultava pari al 134,8% del Pil. In assenza di proventi da privatizzazioni e altri proventi finanziari (che il precedente governo aveva ipotizzato pari all'1% del Pil) a fine 2019 il rapporto salirebbe al 135,7%.

Dopo le audizioni, mercoledì 9 ottobre 2019 l'Assemblea del Senato ha approvato, con 169 voti favorevoli, 123 contrari e 4 astensioni, le proposte di risoluzione n. 100 e n. 1 (testo 2) della maggioranza relative alla NADEF per il 2019 (Doc. LVII, n. 2-*bis*). Il giorno successivo la Camera ha svolto l'esame della NADEF 2019 e ha approvato le risoluzioni Francesco Silvestri, Delrio, Boschi e Fornaro n. 6-00084, riferita alla relazione di cui all'art. 6, comma 5, della legge n. 243 del

⁵⁹ Cfr. Eurostat, *Manual on Government Deficit and Debt — Implementation of ESA 2010* — 2019 edition, 2 Agosto 2019: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-GQ-19-007>.

⁶⁰ Il 23 settembre 2019, in particolare, sulla base di una revisione contabile dei conti nazionali, l'ISTAT ha innalzato i livelli nominali del Pil fino al 2018. Ciò avrebbe portato ad una revisione al ribasso del rapporto debito/Pil alla fine del 2018, dal 132,2 al 131,5%. Tuttavia, nella stessa data la Banca d'Italia ha pubblicato una serie del debito pubblico aggiornata secondo il nuovo manuale Eurostat sul disavanzo e il debito pubblico. I nuovi dati rivedono il debito pubblico al 134,8% del Pil a fine 2018. Le nuove stime del debito diffuse dalla Banca d'Italia il 23 settembre 2019 includono infatti la revisione dei dati relativi ad alcune unità, che già lo scorso aprile erano state incluse nel perimetro delle Amministrazioni pubbliche a partire dal 2017, in particolare Rete ferroviaria Italiana SpA. Come si spiega nella stessa NADEF 2019, l'ultima serie di questi strumenti scadrà nel 2033, ma va ricordato che i risparmiatori che li detengono hanno la possibilità di ritirarli per dieci anni successivamente alla scadenza. Pertanto tutte le previsioni del debito contenute devono tener conto dell'andamento stimato futuro della componente interessi maturati, in coerenza con il nuovo trattamento statistico previsto da Eurostat.

2012, e Francesco Silvestri, Delrio, Boschi e Fornaro n. 6-00085, riferita alla NADEF 2019, con preclusione dell'ulteriore risoluzione presentata. La risoluzione di maggioranza è stata peraltro approvata con 318 sì, 194 no e 2 astensioni. Considerando la richiesta maggioranza assoluta, la risoluzione è stata approvata con soli tre voti di scarto.

Sembra appena il caso di ricordare come l'art. 81 Cost., così come modificato nel 2012, sembrava richiedere l'approvazione di un atto parlamentare a maggioranza assoluta solo in relazione alla fattispecie del debito congiunturale per eventi eccezionali. Tuttavia "la prassi è fin qui andata in senso diverso: la relazione con la quale il Governo richiede alle Camere l'autorizzazione allo scostamento ha infatti finito per dare conto anche delle altre due fattispecie (indebitamento strutturale e ciclo economico)"⁶¹. Per quanto riguarda la *ratio* alla base della previsione costituzionale della maggioranza assoluta si sono, in dottrina, formulate tre ipotesi⁶². In primo luogo, la maggioranza assoluta potrebbe essere richiesta per favorire convergenze ampie e trasversali tra le forze politiche, rendendo l'opposizione compartecipe di una delle più importanti decisioni di finanza pubblica⁶³. Tuttavia, come si è osservato, nei casi di deroga finora approvati non si è prodotto un ampliamento del consenso sull'autorizzazione allo scostamento rispetto all'area di governo⁶⁴. In base alla seconda ipotesi, invece, il requisito della maggioranza assoluta sarebbe funzionale all'obiettivo di "esplicitare con trasparenza e far valere la responsabilità delle decisioni parlamentari"⁶⁵. Anche in questo caso è stato notato come non si sono registrate nei lavori parlamentari innovazioni tali da aver reso più trasparenti le ragioni a sostegno dell'autorizzazione

⁶¹ R. IBRIDO e N. LUPO, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, cit., p. 223, secondo i quali, in riferimento a queste ultime due ipotesi, l'intermediazione dell'atto parlamentare di autorizzazione adottato a maggioranza assoluta sembrerebbe assolvere non tanto ad un obbligo giuridico in senso stretto, quanto semmai all'interesse politico al rafforzamento della posizione del Governo nel negoziato con la Commissione europea.

⁶² Riportate in R. IBRIDO e N. LUPO, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, cit., p. 227.

⁶³ Ipotesi in N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, in *Costituzione e pareggio di bilancio (Filangieri, quaderno 2011)*, a cura di V. LIPPOLIS, N. LUPO, G.M. SALERNO, G. SCACCIA, Napoli, 2011, p. 143.

⁶⁴ R. IBRIDO e N. LUPO, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, cit., p. 249.

⁶⁵ Cfr. C. BERGONZINI, *Parlamento e decisione di bilancio*, Milano, 2014, p. 203; L. Donatelli, *I nuovi vincoli di contabilità pubblica nella nuova governance economica europea: regole numeriche e procedure di enforcement tra livello unionale e livello interno*, in *Amministrazione in cammino*, 2013, p. 14.

all'indebitamento⁶⁶. La terza ipotesi sembra, a parere di chi scrive, quella più realistica ed è quella in cui si rintraccia nella maggioranza assoluta l'esigenza di rendere più difficoltosa ed eccezionale l'attivazione della deroga⁶⁷. Tuttavia, anche questo requisito ha avuto finora risultati in chiaro-scuro: infatti, l'innalzamento del *quorum* non ha ostacolato il ricorso al debito 'cattivo'⁶⁸.

In tutto questo sembra essere rimasto sullo sfondo il tema della riduzione del debito pubblico e, in particolare, di come la politica di bilancio possa essere strutturata in modo da ridurre, per quanto gradualmente, il debito pubblico a 'crescita zero', come si prevede sostanzialmente per il 2020, quella che sembra delinarsi è una manovra anticiclica (sebbene la parte più consistente, come detto, è la disattivazione delle clausole di salvaguardia), in un paese tuttavia in cui non è mai stata fatta, in ultima analisi, l'altra metà della politica economica ciclica⁶⁹: proprio per tale ragione gli spazi di bilancio per una manovra autenticamente anticiclica non ci sono. Questo, insieme all'irrigidimento del bilancio dovuto a ragioni politiche (il non voler mettere mano alle misure di spesa precedenti), provoca manovre in cui gli spazi fiscali sono limitatissimi. Margini più ampi non si sono voluti creare, in passato, e tutti i governi hanno finito per scaricare i problemi sui governi che sarebbero seguiti e sulle generazioni giovani e future. Se si sommano i vincoli europei, quelli 'imposti' dai mercati finanziari e quelli derivanti dall'incapacità di rimettere mano a spese 'vecchie', ecco come gli spazi di discrezionalità diventano davvero angusti e auto-limitati da governo e parlamento per ragioni di fattibilità politica.

In questo modo – anche tramite le clausole di salvaguardia, l'irrigidimento del bilancio e l'inizio posticipato delle misure di spesa in corso d'anno – fatica sempre di più ad affermarsi sia il principio di responsabilità politica (che la Corte costituzionale ha collegato al bilancio: quest'ultimo, infatti,

⁶⁶ R. IBRIDO e N. LUPO, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, cit., p. 249.

⁶⁷ Interpretazione ipotizzata da L. DONATELLI, *I nuovi vincoli di contabilità pubblica nella nuova governance economica europea: regole numeriche e procedure di enforcement tra livello unionale e livello interno*, cit., p. 14, ma poi considerata come recessiva rispetto al nesso con la maggiore trasparenza sulla decisione sull'autorizzazione all'indebitamento.

⁶⁸ Così R. IBRIDO e N. LUPO, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, cit., p. 250. Sul punto sia consentito un rinvio a L. BARTOLUCCI, *Osservazioni sparse sulla Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2018*, cit., spec. pp. 13 s.

⁶⁹ Secondo A. Carosi, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in *Costituzione e bilancio*, cit., pp. 51 s., spec. p. 66, è "incontrovertibile che i principi di vertice del nostro ordinamento economico sono espressi in senso anticiclico. Un modello, quest'ultimo, che comporta la limitazione della spesa e l'aumento del prelievo fiscale nei periodi di espansione economica e l'adozione di politiche di stimolo, con ampio ricorso agli investimenti, nei periodi di recessione".

si configura come un “bene pubblico”⁷⁰) sia quelli di rappresentanza democratica ed equità intergenerazionale, che la Corte ha legato al bilancio (degli enti locali), nella sent. n. 18 del 2019⁷¹. Principi, questi ultimi – rappresentanza democratica ed equità intergenerazionale – che ben si potrebbero legare anche al bilancio dello Stato: si pensi proprio alle clausole di salvaguardia, che sono un mezzo per sfuggire alla responsabilità politica, e alle ricadute finanziarie che misure di spesa non lungimiranti hanno sulle generazioni (giovani e) future. Come è stato sottolineato a commento della appena citata sent. n. 18 del 2019 della Corte costituzionale, infatti, “si tratta di trovare un difficile punto di equilibrio tra l’esigenza di non spostare sulle generazioni future i costi finanziari delle politiche attuali e quella di non scaricare sugli amministratori subentrati il peso degli errori del passato, così vanificando egualmente, seppur per altra via, il principio della responsabilità democratica, e ciò proprio in danno di chi si è impegnato ad attuare politiche di sobrietà e risanamento”⁷². Tutto questo sembra necessario, in misura forse ancora maggiore, per il bilancio dello Stato.

In ultima analisi, sicuramente anche a causa della congiuntura economica, nel corso del mandato del Governo Conte I, dichiaratamente sovranista, si è abbassato il deficit strutturale (si ricorda che il deficit strutturale è la differenza tra le entrate e le spese dello Stato al netto delle circostanze

⁷⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 184 del 2016. Sulla sentenza cfr. G. DELLEDONNE, *Le leggi regionali di contabilità, dopo l’entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/2012. Alcune considerazioni sulla sentenza n. 184/2016 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2016. Sul bilancio come ‘bene pubblico’ v. M. DEgni e P. DE IOANNA, *Il bilancio è un bene pubblico. Potenzialità e criticità delle nuove regole del bilancio dello Stato*, Roma, 2017.

⁷¹ Con tale sentenza la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima la disposizione che consente agli enti locali in stato di pre-dissesto di ricorrere all’indebitamento per gestire in disavanzo la spesa corrente per un trentennio. Con la sentenza, in particolare, si stabilisce definitivamente che gli enti locali con bilanci deficitari non possono utilizzare l’indebitamento per decenni e per finanziare spesa corrente, posto anche che l’art. 119, sesto comma, Cost. riserva l’indebitamento al finanziamento delle sole spese di investimento e non anche a quelle di parte corrente. È evidente, infatti, secondo la Corte, come con questo mezzo non solo si violi l’equilibrio di bilancio, ma anche il principio di rappresentanza democratica e quello di equità intergenerazionale. Infatti, tale mezzo è usato dai rappresentanti politici degli enti locali per rimandare le conseguenze finanziarie dei comportamenti tenuti, violando in tal modo il principio di rappresentanza democratica. Si viola anche l’equità intergenerazionale: infatti, spalmare la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale in un trentennio scarica sulle generazioni future gli errori di bilancio commessi da quelle presenti, senza allo stesso tempo trasferirgli un bene finanziato da un investimento. Sulla sentenza n. 18 del 2019, A. SAITTA, *Dal bilancio quale ‘bene pubblico’ alla ‘responsabilità costituzionale e democratica’ e ‘intergenerazionale’*, in *Giur. Cost.*, n. 1, 2019, p. 216 s.; nonché G. BOGGERO, *La Corte costituzionale mette un freno al deficit spending degli enti locali che danneggia le generazioni presenti e future*, in *Diritticomparati.it*, 1/04/2019.

⁷² A. SAITTA, *Dal bilancio quale ‘bene pubblico’ alla ‘responsabilità costituzionale e democratica’ e ‘intergenerazionale’*, cit., p. 222.

cicliche e delle misure *una tantum*⁷³). Nella tabella 1.3 della NADEF 2019 si certifica come l'ultimo governo che ha fatto uno sforzo strutturale per abbassare il deficit è il Governo precedente, essendo dunque – per quanto paradossalmente – in linea con le regole esistenti in UE. L'attuale governo, sia a causa del peggioramento delle stime sulla crescita, sia per il prevedibile atteggiamento più favorevole delle istituzioni europee, prevede invece un peggioramento per il 2020 del deficit strutturale.

In conclusione, il governo si appresta a varare una manovra di finanza pubblica col 'solito' programma: maggiore deficit e maggiore spesa pubblica, nella speranza di rilanciare la crescita economica: la stessa ricetta che da cinquant'anni usa l'Italia. I risultati, con ogni probabilità, saranno sempre gli stessi, quelli che hanno portato al blocco della crescita e a un debito pubblico al 135% del Pil.

5. Il *Draft Budgetary Plan*, il disegno di legge di bilancio e il decreto-legge 'fiscale'

Il 16 ottobre 2019 è stato approvato e trasmesso alla Commissione europea il Documento Programmatico di Bilancio (DPB). In questo documento si conferma, a grandi linee, quanto era stato previsto nella NADEF. Infatti, si prevede un deficit al 2,2%, in leggera diminuzione rispetto al 2,4% previsto in precedenza, ma in deciso aumento rispetto a quanto concordato con l'UE nel recente passato. Maggiore deficit, quindi, per circa 15 miliardi e coperture alla manovra per circa 15 miliardi. Considerando che il maggiore deficit non viene usato, sostanzialmente, per spese per investimenti, ma quasi del tutto per disinnescare le clausole di salvaguardia sull'Iva, non solo – molto probabilmente – avrà un impatto economico pressoché nullo, ma farà aumentare il debito di conseguenza.

Per quanto riguarda le coperture di quello che non viene fatto a debito: è in primo luogo rivista al ribasso la cifra derivante dalla lotta all'evasione fiscale, che nel DPB viene considerata per 3,2 miliardi. In secondo luogo, 4,3 miliardi di euro dovrebbero essere reperiti da un pacchetto di

⁷³ Si tratta, pertanto, di un dato che isola le variazioni del saldo di bilancio che sono indotte automaticamente dalle oscillazioni del ciclo economico e dalle misure *una tantum* e che, quindi, non possono essere attribuite all'azione discrezionale dei governi.

ulteriori misure fiscali⁷⁴. In terzo luogo, alcune azioni di revisione e rimodulazione della spesa pubblica a livello centrale consentiranno di reperire risorse per circa 2,7 miliardi (dunque, la *spending review* si rafforza leggermente rispetto a quanto previsto nella NADEF). In quarto luogo, la rimodulazione selettiva delle agevolazioni fiscali e dei sussidi dannosi per l'ambiente, nonché l'aumento della tassazione sugli imballaggi di plastica per promuovere la sostenibilità dell'ambiente determina maggiori risorse per oltre 2 miliardi di euro. Infine, rispetto alle stime della NADEF, si registra un significativo miglioramento delle entrate tributarie che si ripercuote sull'intero periodo di previsione: per l'anno 2020 si stimano complessivamente maggiori entrate per circa 3 miliardi di euro.

Poc'anzi si è sostenuto che le regole di bilancio siano “troppo rigide nei confronti del ‘debito buono’ e al tempo stesso troppo flessibili nei confronti del ‘debito cattivo’ e che “la normativa vigente consente di ricorrere al credito anche per finalità chiaramente non ‘keynesiane’”⁷⁵. Nella lettura del combinato disposto di NADEF 2019 e DPB 2020 tale teoria sembra possa essere confermata. Infatti, il deficit non viene utilizzato in investimenti né in rilevanti sostegni al reddito e pertanto non avrà – presumibilmente – la capacità di sostenere la domanda interna. Che la manovra non avrà effetti sulla crescita economica, poi, viene di fatto detto dal governo stesso quando nelle previsioni di crescita non registra aumenti del ‘pil potenziale’ tra 2019 e 2020 e un aumento dello 0,1% nel 2021⁷⁶. Tuttavia, nella manovra non si rintracciano neppure misure di stampo ‘liberista’: infatti, non sembrano presenti né misure a favore della produzione e per la crescita della produttività; né misure volte ad aumentare la concorrenza; né misure tese ad aumentare l'efficienza della pubblica amministrazione; né a favore dell'innovazione tecnologica; infine, il taglio del cuneo fiscale è a favore dei lavoratori e dovrebbe lasciare inalterati i costi complessivi delle imprese⁷⁷.

Si segnala, da ultimo, che il 16 ottobre 2019 il Consiglio dei Ministri ha approvato – contestualmente al DPB –, su proposta del Presidente Conte e del Ministro dell'economia e delle

⁷⁴ Tra le quali: un intervento per limitare gli abusi della cosiddetta *flat tax* per le partite Iva; il “blocco” per il periodo d'imposta 2019 della deducibilità delle poste di avviamento pregresse; interventi sui giochi. Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, Documento Programmatico di Bilancio 2020, 16 ottobre 2019, p. 10.

⁷⁵ N. LUPO e R. IBRIDO, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, cit., p. 245.

⁷⁶ Ministero dell'economia e delle finanze, Documento Programmatico di Bilancio 2020, 16 ottobre 2019, tabella III.1.2, p. 21.

⁷⁷ Come confermato dallo stesso Ministro dell'economia: R. Gualtieri, *Una riforma per ridurre le tasse*, intervista in *IlSole24Ore*, 17/10/2019: 2i tre miliardi a disposizione per quest'anno, e i sei a regime, saranno concentrati sui lavoratori”.

finanze Gualtieri, anche il disegno di legge recante il Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e il bilancio pluriennale per il triennio 2020 – 2022 e un decreto-legge che introduce disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili⁷⁸. I due provvedimenti compongono la manovra finanziaria e trovano la loro traduzione sul piano contabile proprio nel DPB per il 2020. Le principali misure contenute nel decreto-legge sono state rese note, almeno in un primo momento, grazie ad un Comunicato stampa rintracciabile sul sito del governo⁷⁹; infatti, come ormai avviene di consueto, il comunicato stampa anticipa sempre più spesso i contenuti dell'atto – anche molti giorni prima della pubblicazione ufficiale – e costituisce l'unico strumento in grado di fornire qualche elemento su quanto deciso in Consiglio dei ministri⁸⁰. Anche in questo caso, peraltro, il testo del decreto-legge, pur approvato in Consiglio, non è stato immediatamente trasmesso alla Presidenza della Repubblica per l'emanazione, in quanto era presente – anche questa volta – la c.d. clausola “salvo intese”⁸¹.

Va evidenziato, peraltro, che l'articolato procedimento di formazione della Commissione europea è stato a dir poco rallentato dalla bocciatura di tre candidati commissari (l'ungherese László Trócsányi, la rumena Rovana Plumb e la francese Sylvie Goulard). Per questa ragione è stato rinviato l'insediamento della nuova Commissione (inizialmente previsto per il 1° novembre) e, conseguentemente, sono stati i commissari uscenti a valutare il DPB italiano e quelli degli altri Stati membri.

Il 22 ottobre 2019, in particolare, la Commissione europea ha indirizzato una lettera al governo italiano chiedendo chiarimenti. La Commissione UE si è concentrata soprattutto sul deficit al 2,2%, sui proventi derivanti dalla lotta all'evasione fiscale e sul debito pubblico. Il saldo strutturale, che secondo le regole europee dovrebbe diminuire dello 0,6%, aumenta dello 0,1%: si tratta pertanto di una deviazione dello 0,7% dalle regole. Senza contare la flessibilità richiesta dall'Italia dello 0,2% che ancora non è stata autorizzata.

L'autorizzazione per la flessibilità richiesta e il ‘via libera’ definitivo alla manovra italiana è poi arrivato il 20 novembre 2019, con la Comunicazione della Commissione sui *Draft Budgetary Plan*

⁷⁸ Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili (decreto-legge).

⁷⁹ Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 09, 16 Ottobre 2019.

⁸⁰ Sul punto sia consentito un rinvio a L. BARTOLUCCI e A. RAZZA, *Prassi e criticità nella fase genetica del decreto-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2, 2019, spec. p. 8 s.

⁸¹ *Ibidem*, p. 11 s.; sul punto cfr. anche A. DI CHIARA, *Due prassi costituzionalmente discutibili: delibere del Governo “salvo intese” e pubblicazione tardiva dei decreti legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2019.

per il 2020⁸²: la Commissione europea, in particolare, ha evidenziato come per l'Italia vi è un rischio di “*non-compliance with the requirements for 2020 under the Stability and Growth Pact*” (p. 4). Per alcuni Stati, come Italia, Francia, Spagna e Belgio, il rischio è legato soprattutto “*to the insufficient reduction of the high level of public debt and the projected significant deviation from the adjustment path towards their respective medium-term budgetary objective*” (p. 4⁸³).

6. Qualche considerazione conclusiva su un dato di contesto: il ritorno ad un Ministro dell'economia ‘politico’

Da ultimo, sembra il caso di focalizzare l'attenzione su un dato politico-istituzionale che potrebbe essere foriero di rilevanti conseguenze. Infatti, nel nuovo governo il Ministro dell'economia e delle finanze è tornato ad essere un politico⁸⁴. Confrontando questo suo profilo con quelli dei predecessori si nota chiaramente una forte discontinuità.

In Italia, infatti, dal 1992 in poi al Ministero dell'economia ci sono stati ministri ‘tecnici’ senza quasi soluzione di continuità⁸⁵: potrebbero essere considerate eccezioni Vincenzo Visco (ministro

⁸² Commissione europea, *Communication from the commission to the european parliament, the council, and the european central bank on the 2020 Draft Budgetary Plans: Overall Assessment*, Brussels, 20.11.2019 COM(2019) 900 final.

⁸³ Qui si autorizza anche la flessibilità per il 2020: “*in its Draft Budgetary Plan for 2020, Italy indicated that the budgetary impact of the preventive plan to limit hydrogeological risks will be significant in 2020 and should be considered as an unusual event outside the control of the government, for the purposes of Article 5.1 and Article 6.3 of Regulation (EC) No 1466/97. In relation to that, Italy requested a temporary deviation from the adjustment path towards the medium-term budgetary objective amounting to 0.2 % of GDP in 2020. The Commission will make a final assessment, including on the eligible amounts, in spring 2021, on the basis of observed data as provided by the authorities*”.

⁸⁴ Eletto nel 2009, nel 2014 e nel 2019 parlamentare europeo, è stato Presidente della Commissione Affari economici del Parlamento europeo stesso, carica che ricopriva anche nella scorsa legislatura.

⁸⁵ Carlo Azeglio Ciampi (ex Governatore della Banca d'Italia), Domenico Siniscalco (ex Direttore Generale del Tesoro), Tommaso Padoa Schioppa (ex Vicedirettore Generale della Banca d'Italia e Banca Centrale Europea), Mario Monti (ex Commissario europeo), Vittorio Grilli (ex Direttore Generale del Tesoro e Ragioniere Generale dello Stato), Fabrizio Saccomanni (ex Direttore Generale della Banca d'Italia), Pier Carlo Padoan (ex Vicesegretario Generale dell'OCSE). Di profilo tecnico può considerarsi Padoa Schioppa, Ministro dell'economia nel governo Prodi II ma con trascorsi nel sistema delle banche centrali (sia italiane sia europee). Più politico, invero, deve considerarsi Giulio Tremonti, che è stato il primo Ministro del MEF unificato nel 2001 (con un breve *interim* del Presidente del Consiglio e seguito da Domenico Siniscalco) e poi Ministro anche nel governo Berlusconi IV (maggio 2008-novembre 2011). Nel governo Monti l'incarico di Ministro dell'economia fu ricoperto *ad interim* per sette mesi dallo stesso Presidente del Consiglio e poi da Vittorio Grilli, personalità di sicuro profilo tecnico. Ancora, nel governo Letta il ruolo di Ministro

del Governo Amato dal 2000 al 2001) e Giulio Tremonti, entrambi esperti di economia (nonché professori ordinari) ma attivi in politica ed eletti in Parlamento nel corso del loro incarico. In particolare, dal 1992 si sono avuti solo tre periodi nei quali non si è registrata la presenza di tecnici nei Ministeri economici generali per complessivi nove anni circa su un totale di 24⁸⁶. Pertanto, la caratteristica di Ministri dell'economia tecnici sembra rappresentare una regolarità della storia italiana recente, soprattutto considerando che ci sono stati tecnici anche in momenti nei quali non vi erano necessità dettate da crisi economico-finanziarie e anche nell'ambito di governi puramente politici.

Uno dei fattori che ha portato cambiamenti nelle forme di governo nazionali, incluso il ruolo del Ministro dell'economia, è stato il processo di integrazione europea e, in particolare, il calendario comune di bilancio. Questi processi hanno infatti da una parte rafforzato la posizione del governo nei confronti del Parlamento e, dall'altra, hanno influenzato gli equilibri all'interno del governo: questo "vale sia per i rapporti tra le diverse componenti del Governo (con la [...] preminenza del Presidente del Consiglio dei Ministri quale riflesso del ruolo di indirizzo giocato in seno al Consiglio europeo), sia per l'individuazione dei Ministri (si pensi, in particolare, alla figura del Ministro dell'economia, che ha sempre avuto, negli ultimi Governi, un profilo tecnico spiccato, in modo da poter reggere efficacemente il duro e qualificato confronto che si svolge, tra i suoi colleghi, in seno al Consiglio dell'Unione europea)"⁸⁷. Da ultimo, l'esempio del 'caso-Savona'⁸⁸, durante il procedimento di formazione del governo Conte I è stato straordinariamente esemplificativo della rilevanza – anche simbolica – ormai assunta dal Ministro dell'economia.

dell'economia fu affidato a Fabrizio Saccomanni, anch'esso da considerarsi tecnico. Con i governi Renzi prima e Gentiloni poi infine, il Ministro dell'economia è stato Pier Carlo Padoan, personalità al limite tra l'anima tecnica e quella politica.

⁸⁶ D. CRESCENZI, *I ministri dell'economia e delle finanze in Italia e in Europa: una deriva tecnocratica al tempo della crisi?*, in *Governi tecnici e tecnici al governo*, a cura di M. VOLPI, Torino, p. 106.

⁸⁷ In questi termini N. LUPO, *Il governo italiano, settanta anni dopo*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2018, p. 30. Sul rafforzamento del governo e, all'interno di questo, del Presidente del Consiglio, cfr.: P. PÉREZ TREMPES, *Il rafforzamento dell'Esecutivo come conseguenza della integrazione nella Comunità europea*, in *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*, a cura di G. ROLLA, Milano, 1991, p. 93 s.

⁸⁸ Sul c.d. "caso-Savona", cfr., tra i tanti, A. SPADARO, *L'evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Forum dei Quad. Cost.*, 2018; ID., *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al "populismo sovranista"*, in *Forum dei Quad. Cost.*, 2018; A. D'ALOIA, *Nomina dei Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del caso 'Savona'*, in *AIC – Osservatorio Costituzionale*, n. 2, 2018.

Il ritorno di un politico al Ministero dell'economia ha delle conseguenze importanti, innanzitutto a partire dall'assunzione di responsabilità della politica sulle scelte di bilancio e sulle decisioni di politica economica. Le frizioni che si sono registrate in passato tra Presidenti del Consiglio e Ministri dell'economia, nonché tra Ministri di settore e Ministro dell'economia, causate dalla volontà di spesa che il titolare del MEF arginava (o, almeno, ridimensionava), non potranno più trovare nella natura 'tecnica' del Ministro dell'economia una giustificazione (quando, in realtà, era il solo chiamato a fare i conti col principio di realtà). L'assenza di un politico al MEF sembra aver portato la politica ad una parziale abdicazione a una delle sue principali funzioni: potrebbe essere stata questa una delle ragioni che hanno finito per saldare tecnocrazia e populismo⁸⁹.

Alcune recenti vicende politiche non fanno tuttavia ben sperare per il proseguimento dell'esperienza di politici al Ministero dell'economia. Infatti, mentre il Ministro Gualtieri stava preparando la NADEF anche con la rimodulazione di alcune aliquote Iva, ecco che si sono levate le voci di alcuni leader politici contro tale eventuale aumento, facendo passare il Pd, partito del Ministro, come quello che aveva in mente l'innalzamento dell'imposta. In questo modo il partito che esprime il Ministro dell'economia ha il compito di trovare coperture che, laddove non siano 'fantasiose' o a debito, sono sempre 'dolorose' per qualcuno in termini di consenso, mentre gli altri partiti – M5S e Italia Viva, in questo caso – possono bloccare ipotesi di copertura, senza politicamente pagare nessun prezzo, anzi, al contrario, incrementando forse i propri consensi.

Si tratta di un problema di estrema rilevanza, soprattutto in un paese che non ha conosciuto governi monocolore nell'esperienza recente e sul quale forse sarebbe utile iniziare una riflessione più accurata.

⁸⁹ Cfr. L. CASTELLANI, *L'era del tecno-populismo: trasformazione o fine della politica liberal-democratica?*, in *Luiss Open*, 22/06/2018. C. BICKERTON, C. INVERNIZZI ACCETTI, *Populism and Technocracy*, in *The Oxford Handbook of Populism*, a cura di C. ROVIRA KALTWASSER, P. TAGGART, P. OCHOA ESPEJO, P. OSTIGUY, Oxford, p. 326 s.