# RIVISTA TRIMESTRALE DI DIRITTO DELL'ECONOMIA

RASSEGNA DI DOTTRINA E GIURISPRUDENZA

### DIREZIONE SCIENTIFICA

G. ALPA - M. ANDENAS - A. ANTONUCCI F. CAPRIGLIONE - R. MASERA - R. Mc CORMICK F. MERUSI - G. MONTEDORO - C. PAULUS

1 / 2021 ISSN: 2036 - 4873

### RIVISTA TRIMESTRALE DI DIRITTO DELL'ECONOMIA

### WWW.RTDE.LUISS.IT

La sede della Rivista è presso la Fondazione G. Capriglione Onlus, Università Luiss G. Carli, Viale Romania 32, 00197 Roma.

### Direzione Scientifica

G. Alpa - M. Andenas - A. Antonucci - F. Capriglione - R. Masera

F. Merusi - R. McCormick - G. Montedoro - C. Paulus

### Direttore Responsabile

F. Capriglione

### Comitato Editoriale

V. Lemma - E. Venturi - D. Rossano - N. Casalino - A. Troisi

I contributi pubblicati in questa Rivista potranno essere riprodotti dalla Fondazione G. Capriglione Onlus su altre proprie pubblicazioni, in qualunque forma.

Autorizzazione n. 136/2009, rilasciata dal Tribunale di Roma in data 10 aprile 2009.

### COMITATO SCIENTIFICO PER LA VALUTAZIONE

L. Ammannati, E. Bani, P. Benigno, R. Bifulco, A. Blandini, C. Brescia Morra, M. Brogi, R. Calderazzi, E. Cardi, A. Cilento, M. Clarich, A. Clarizia, R. Cocozza, G. Colavitti, F. Colombini, G. Conte, P. E. Corrias, C. G. Corvese, L. De Angelis, M. De Benedetto, P. De Carli, C. De Caro, P. de Gioia Carabellese, M. De Poli, G. Desiderio, L. Di Brina, L. Di Donna, G. Di Gaspare, F. Guarracino, F. Di Porto, G. Di Taranto, V. Donativi, M. V. Ferroni, L. Foffani, C. Fresa, P. Gaggero, I. Ingravallo, C. Irti, R. Lener, M. Libertini, L. Ludovici, N. Lupo, M. B. Magro, F. Maimeri, A. Mangione, G. Martina, S. Martuccelli, M. Maugeri, R. Miccù, F. Moliterni, S. Monticelli, G. Napolitano, G. Niccolini, A. Niutta, M. Passalacqua, M. Pellegrini, M. Proto, M. Rabitti, N. Rangone, P. Reichlin, R. Restuccia, A. Romano, A. Romolini, C. Rossano, G. Ruotolo, C. Russo, A. Sacco Ginevri, I. Sabbatelli, F. Sartori, A. Sciarrone, M. Sepe, G. Sicchiero, D. Siclari, G. Terranova, G. Tinelli, V. Troiano, A. Urbani, P. Valensise, A. Zimatore

### REGOLE DI AUTODISCIPLINA PER LA VALUTAZIONE DEI CONTRIBUTI

I contributi inviati alla Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia sono oggetto di esame da parte del «Comitato scientifico per la valutazione» secondo le presenti regole.

- 1. Prima della pubblicazione, tutti gli articoli, le varietà, le note e le osservazioni a sentenza inviati alla *Rivista* sono portati all'attenzione di due membri del *Comitato*, scelti in ragione delle loro specifiche competenze ed in relazione all'area tematica affrontata nel singolo contributo.
- 2. Il contributo è trasmesso dalla *Redazione* in forma anonima, unitamente ad una scheda di valutazione, ai membri del *Comitato*, perché i medesimi entro un congruo termine formulino il proprio giudizio.
- 3. In ciascun fascicolo della *Rivista* sarà indicato, in ordine alfabetico, l'elenco dei membri del *Comitato* che hanno effettuato la valutazione dei contributi pubblicati.
- 4. In presenza di pareri dissenzienti, la *Direzione* si assume la responsabilità scientifica di procedere alla pubblicazione, previa indicazione del parere contrario dei membri del *Comitato*.
- 5. Ove dalle valutazioni emerga un giudizio positivo condizionato (a revisione, integrazione o modifica), la *Direzione* promuove la pubblicazione solo a seguito dell'adeguamento del contributo alle indicazioni dei membri del *Comitato*, assumendosi la responsabilità della verifica.

### I CONTRIBUTI DEL PRESENTE FASCICOLO SONO STATI VALUTATI DA:

A. Cilento, L. Di Brina, M. Guarini, R. Ibrido, N. Lupo, M. Maggiolino, F. Moliterni, M. Pellegrini, I. Sabbatelli, A. Sacco Ginevri, M. Sepe, A. Sciarrone Alibrandi, V. Troiano, G. M. Uda

### **PARTE PRIMA**

### ARTICOLI

FRANCESCO CAPRIGLIONE – L'industria finanziaria dopo la pandemia. Il caso Italia (The
financial industry after the pandemic. The case of Italy)1
RAINER MASERA, ROBERTO IPPOLITO – Per un rafforzamento patrimoniale delle imprese
italiane: analisi e proposte (For a capital strengthening of Italian companies: analysis and
proposals)23
DARIO SCARPA – Assetti contrattuali, vigilanza e informazione nel rispetto del principio di
adeguatezza (Contractual structures, supervision and information in compliance with the
principle of adequacy)66
MARCO BODELLINI – La politica monetaria della Bank of England davanti all'emergenza
Covid-19: spunti di riflessione per una (ri)lettura critica del Trattato sul funzionamento
dell'Unione europea (The Bank of England monetary policy to face Covid-19: rethinking the
Treaty on the functioning of the European union)98
ANDREA MIGLIONICO – <i>Finanza del debito e crisi pandemica</i> (Debt finance and pandemic
crisis)136
LUCA BARTOLUCCI — Le reazioni economico-finanziarie all'emergenza Covid-19 tra Roma,
Bruxelles e Francoforte (e Karlsruhe) (The economic-financial reactions to the Covid-19
emergency between Rome, Brussels and Frankfurt (and Karlsruhe))154

### PARTE SECONDA

### NOTE ED OSSERVAZIONI A SENTENZA

DIEGO ROSSANO – La Corte di giustizia UE sul caso Tercas: oltre il danno, la beffa (EU Cour
of Justice in the Tercas case. Talk about adding insult to injury), nota a sentenza della Corte
di giustizia del 2 marzo 2021, causa C 425/19 P1
RAIMONDO MOTRONI – La determinabilità dell'oggetto del contratto nei mutui «alla
francese» (The determination of the object of the contract in a constant repayment loans),
nota a sentenza della Corte d'Appello di Cagliari del 10 maggio 2019 n. 41721

## LE REAZIONI ECONOMICO-FINANZIARIE ALL'EMERGENZA COVID-19 TRA ROMA, BRUXELLES E FRANCOFORTE (E KARLSRUHE)\*

(The economic-financial reactions to the Covid-19 emergency between Rome, Brussels and Frankfurt (and Karlsruhe))

ABSTRACT: The paper analyses the economic and financial responses of Member States and the European Union to the Covid-19 pandemic. In particular, the Italian reactions and the procedures for the increased debt pursuant to art. 81, second paragraph, of the Constitution; the fiscal reactions of the European Union, including the MES light, the SURE program, the EIB's action and the new Next Generation EU program; the monetary reactions of the European Central Bank. Finally, the NGEU program is related to a new qualitative constraint for the Member States and some critical observations are made on the first two italian draft national Recovery and Resilience Plan.

SOMMARIO: 1. Premessa - 2. A Roma: la situazione di partenza e le (numerose) autorizzazioni agli scostamenti di bilancio - 2.1. L'autorizzazione di marzo - 2.2. L'autorizzazione di aprile e il DEF - 2.3. Le altre tre autorizzazioni al maggiore indebitamento del 2020, la NADEF e la legge di bilancio - 3. A Bruxelles: una reazione tempestiva e articolata - 3.1. Le primissime risposte della Commissione UE: in particolare, la "sospensione" del Patto di Stabilità e Crescita - 3.2. Il MES "light", il Support to mitigate Unemployment Risks in Emergency (c.d. "SURE"), la Banca Europea per gli Investimenti - 3.3. Il Next Generation EU - 4. A Francoforte sul Meno (e Karlsruhe) - 5. Un nuovo "vincolo esterno": stavolta, qualitativo - 6. Conclusioni: il Piano nazionale per la ripresa e la resilienza e l'esiziale rischio di un ennesimo spreco di risorse

1. Le risposte economico-finanziarie di Unione europea e Stati membri per fronteggiare l'emergenza Covid-19 hanno avuto un fortissimo impatto sui bilanci degli Stati e sui debiti pubblici. Per far sì che tali debiti rimanessero sostenibili si

.

<sup>\*</sup>Contributo approvato dai revisori.

sono messe in moto una serie di reazioni nelle due principali direzioni dell'integrazione europea sul versante economico-finanziario: alcune risposte di natura fiscale, e altre, monetarie, della Banca Centrale Europea. D'altro canto, ci si è trovati di fronte ad una vera e propria rottura di paradigma: le stesse coordinate principali sulle quali sono state impostate le regole di bilancio europee sono cambiate velocemente, man mano che si è reso evidente come le conseguenze economiche e finanziarie della crisi innestata dalla diffusione del coronavirus sarebbero state di dimensioni eccezionali<sup>1</sup>.

La pandemia ha colpito maggiormente, dal punto di vista economicofinanziario, le economie già debilitate per altre ragioni. Per quanto riguarda l'Italia,
basti pensare alla dimensione del debito pubblico a al basso tasso di crescita del
PIL<sup>2</sup>. L'entità del debito pubblico, in particolare, ha influenzato lo spazio di bilancio
disponibile per l'adozione di misure di contrasto alla pandemia: "tanto più è ampio
lo spazio di bilancio (e più basso il debito) tanto maggiore l'ammontare di risorse
disponibili per fronteggiare la crisi, tanto minore il rischio di divergenza"<sup>3</sup>.

Quello dovuto all'emergenza pandemica è uno shock simmetrico, ma sia la contrazione della produzione nel 2020, sia la forza della ripresa nel 2021 (o, comunque, negli anni successivi), si prospettano molto diversi da un paese all'altro.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup>L'emergenza pandemica, col blocco delle attività economiche causato dalle misure di contenimento del virus, ha provocato una recessione di dimensioni mai viste e una gigantesca immissione di liquidità nelle economie nazionali, con inevitabile aumento di disavanzi e debiti pubblici, non solo per sostenere le aziende e le catene produttive, ma anche per finanziare le misure fiscali assunte per alleviare la sofferenza sociale. Cfr. OLIVARI, *3 indicatori economici a confronto, dal 1861*, in *Osservatorio conti pubblici italiani*, 5/06/2020.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup>Tutte le stime economiche sono concordi nel vedere l'Italia indietro, sia come livello di recessione sia come risalita futura, ponendola in coda al gruppo dei paesi più industrializzati con una diminuzione del PIL pari al 9,2% (la Germania del 7%, la Francia del 7,2% e la Spagna dell'8%). IMF, *World Economic Outlook Update*, January 2021. Secondo le stime del Fondo monetario internazionale risulterebbe nel 2020 una contrazione dell'attività economica mondiale del 3,5%, e in particolare del 7% circa per l'UE e del 7,5% per la zona euro. La ripresa dell'economia porterebbe a un recupero soltanto parziale del reddito perduto: tra i Paesi del G7, in particolare, la crescita italiana nel 2021 è la più bassa, al 3% nel 2021 e al 3,6% nel 2022.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup>Cfr. PADOAN, *La crisi amplia le divergenze in Europa. Un rischio per tutti*, in *Il Foglio*, 16/05/2020. Altre due differenze decisive si rintracciano nella diversa vulnerabilità dei settori produttivi alle misure restrittive (la vulnerabilità è più elevata nei settori ad alta intensità di personale e a basso contenuto di lavoro da remoto) e nell'efficienza della pubblica amministrazione e del settore finanziario, entrambi decisivi nel trasferire le risorse messe a disposizione dallo Stato agli utenti finali.

La ripresa economica di ogni Stato membro dipenderà non soltanto dall'evoluzione della pandemia a livello nazionale, ma anche dalla struttura economica e dalla capacità di rispondere mediante l'adozione di politiche di stabilizzazione e per incentivare la crescita. Il rischio è che questa crisi aumenti le divergenze all'interno all'Unione, come ha sottolineato anche la Commissione europea nel presentare le previsioni di primavera (2020): la divergenza, infatti, riflette differenze "di fondo" tra Paesi, che influenzeranno sia l'esposizione (asimmetrica) dei paesi allo shock, "sia la capacità di reazione dei Paesi quindi l'efficacia delle misure di reazione alla crisi"<sup>4</sup>.

Le previsioni, peraltro, sono necessariamente caratterizzate da un livello di incertezza molto più elevato rispetto al passato, poiché sono basate su un preciso insieme di ipotesi riguardanti l'evoluzione della pandemia e le relative misure di contenimento. Si pensi che le previsioni che sono state fatte prima dell'estate 2020 assumevano che le misure di contenimento più restrittivo (c.d. *lockdown*) sarebbero state gradualmente allentate dal mese di maggio 2020 in poi e non replicate successivamente. Come si è potuto osservare successivamente, le previsioni si sono rivelate troppo ottimistiche<sup>5</sup>, in virtù della c.d. "seconda ondata" che ha investito l'Europa dall'autunno 2020 e le conseguenti nuove misure restrittive che sono state adottate dagli Stati, seppure più blande (almeno in Italia) di quelle della primavera 2020.

In un sistema integrato come l'Unione europea, le reazioni all'emergenza – sul piano economico-finanziario – devono necessariamente essere lette in modo congiunto, analizzando insieme le risposte che sono state date dai singoli Stati membri e dalle istituzioni dell'Unione europea. Queste ultime, infatti, non si possono considerare slegate da quelle nazionali, posto che ci si trova ormai in un ambiente nel quale vige una Costituzione composita europea<sup>6</sup>, strutturata in

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup>Cfr. PADOAN, *La crisi amplia le divergenze in Europa*. cit.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup>Servizio studi del Senato, *L'epidemia Covid-19 e l'Unione europea*, nota n. 44/8, 2020, p. 3.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup>Cfr. BESSELINK, A Composite European Constitution, Groningen, 2007.

procedimenti euro-nazionali di bilancio<sup>7</sup>, in un sistema con moneta unica ma diverse politiche economiche. Tali risposte sono legate in più modi: si pensi, per tutte, alla sospensione del Patto di Stabilità e Crescita. Grazie all'attivazione della c.d. "general escape clause", l'Italia ha potuto indebitarsi ulteriormente per fronteggiare la pandemia, ponendo le basi per le ripetute procedure di cui all'art. 81, secondo comma, Cost. e le cinque Relazioni del Governo (nel 2020) approvate a maggioranza assoluta dalle Camere. Lo stesso può dirsi, più in generale, per il contributo della Banca Centrale Europea, senza il quale la sostenibilità dei debiti pubblici – e in particolare quello italiano – sarebbe stata a serio rischio.

Si è mostrata ancora una volta in tutta la sua criticità l'incompletezza della costruzione europea: se, infatti, gli Stati hanno dovuto assumere le misure necessarie ad evitare l'implosione dei sistemi sociali ed economici durante la pandemia e in seguito alle misure restrittive, è stata la Banca Centrale Europea a sorreggere quegli sforzi, evidenziando – sul piano fiscale – la debolezza dell'Unione. A differenza di quanto avvenne durante la crisi 2011-2013, tuttavia, l'UE ha risposto con decisione, sia sospendendo i vincoli alle politiche di bilancio e all'indebitamento, sia intervenendo con misure "positive", che potrebbero porre le basi per un approfondimento dell'integrazione e per una maggiore solidarietà "europea". Soprattutto col c.d. "Next Generation EU", infatti, si è creato per la prima volta un embrione di debito comune col quale finanziare la ripresa e quella crescita necessaria per riassorbire i debiti contratti per contrastare la pandemia.

Obiettivo del contributo è quello di analizzare congiuntamente le risposte date da Roma, Bruxelles e Francoforte, offrendo una panoramica giuridicoeconomica delle reazioni economico-finanziarie di Italia e Unione europea al Covid-19. In primo luogo, saranno analizzate le procedure e gli strumenti utilizzati da

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup>Sul punto cfr. 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. LUPO, Alla ricerca della funzione parlamentare di controllo, in Parlamento e Governo in Italia. Verso un affresco contemporaneo, Numero speciale di Federalismi.it, a cura di MALVICINI, p. 117 s., spec. p. 130 s. Sui procedimenti euro-nazionali di bilancio sia consentito un rinvio a BARTOLUCCI, La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future, Padova, 2020, p. 227 s. e p. 286 s.

Governo e Parlamento per i necessari scostamenti dal percorso di avvicinamento all'Obiettivo di medio termine: in particolare, l'attenzione si concentrerà sulle autorizzazioni parlamentari allo scostamento *ex* art. 81, secondo comma, Cost. che sono state prese in condizioni non ordinarie. In secondo luogo, si analizzeranno quelle che sono state le prime risposte europee all'emergenza Covid-19: da un lato sul versante delle politiche di bilancio, e, dall'altro lato, sul versante delle politiche monetarie predisposte dalla Banca Centrale Europea (dopo un iniziale tentennamento, quantomeno sul versante comunicativo).

Sul piano delle politiche di bilancio, in particolare, la risposta dell'Unione è stata articolata in diversi pilastri: l'attivazione della clausola generale del Patto di Stabilità e Crescita (per i casi di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, che consente di allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento all'obiettivo di bilancio a medio termine), annunciato dalla Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen il 20 marzo 2020; le altre principali risposte dell'UE e, in particolare, la nuova linea di credito "pandemica" del MES, il piano SURE, l'azione della BEI. Un inedito fronte comune tra nove paesi dell'Unione economica e monetaria ha richiesto espressamente la creazione di uno "strumento di debito comune emesso da una Istituzione dell'UE"8. Nel corso delle (defatiganti) negoziazioni, che hanno trovato lo scoglio più grande nei c.d. "paesi frugali" (Austria, Danimarca, Paesi Bassi, Svezia e, inizialmente, anche Germania) è arrivata la sentenza del 5 maggio del Bundesverfassungsgericht sul Quantitative Easing della Banca Centrale Europea. Proprio la sentenza della Corte tedesca sembra aver dato il giusto slancio che ha portato Francia e, soprattutto, Germania a proporre un nuovo strumento. La sentenza, infatti, può essere stata quantomeno uno stimolo verso una maggiore protezione politica – e non solo monetaria – dell'euro. Dalla proposta franco-tedesca si è giunti alla proposta della Commissione europea, presentata dalla Presidente von der Leyen al Parlamento europeo il 27 maggio 2020 e, infine, al decisivo Consiglio europeo del 21 luglio

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup>Lettera firmata dal Presidente del Consiglio italiano e dai leader di Belgio, Francia, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Portogallo, Slovenia e Spagna.

2020. A questo sono seguite le complicate trattative in seno al Parlamento europeo, soprattutto in relazione alla Stato di diritto<sup>9</sup>.

Il Next Generation EU è un progetto che, almeno potenzialmente, può essere un importante passo per sbloccare una dinamica europea da troppo tempo in mezzo al guado e per evitare che sia anche stavolta la Banca Centrale Europea a caricarsi sulle spalle tutto il peso di un'Unione economica e monetaria incompleta e priva di adeguati strumenti di politica economica. Il nuovo "vincolo esterno", stavolta sotto forma di incentivo, rappresentato dal Next Generation EU, per la prima volta insisterebbe sulla qualità e non tanto sulla quantità della spesa, così come avvenuto finora. Se bene sfruttata, potrebbe trattarsi di un'occasione per migliorare la qualità della spesa pubblica, vero mezzo per tutelare le generazioni presenti e future. Anticipando alcune conclusioni, tuttavia, bisogna sottolineare che, se le risorse del Next Generation EU non saranno utilizzate saggiamente dagli Stati (e soprattutto da quelli che riceveranno più risorse), rischia di essere non solo un problema per lo Stato che le sprecherà (poiché avrà difficoltà a finanziarsi sui mercati, soprattutto quando la BCE allenterà le misure), ma rischia anche di essere un contraccolpo (definitivo) per la solidarietà europea.

2. Prima di analizzare le procedure nazionali con le quali si sono autorizzati gli scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica per rispondere all'emergenza dettata dalla pandemia, sia consentita una riflessione introduttiva. In Italia si è, infatti, sovente sottovalutato il principio della sostenibilità del debito pubblico, introdotto in Costituzione – agli artt. 81 e 97 – con la legge cost. n. 1 del 2012. Principio che ha, invero, non solo un valore intergenerazionale, ma anche uno intragenerazionale. Come era (ampiamente) noto, infatti, una crisi dovuta a uno shock esterno avrebbe avuto conseguenze meno drastiche in presenza di un debito

159

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup>Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 17 dicembre 2020 sul quadro finanziario pluriennale 2021-2027, l'accordo interistituzionale, lo strumento dell'Unione europea per la ripresa e il regolamento sullo Stato di diritto. Cfr. FASONE, *Crisi dello stato di diritto: il regolamento sulla condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione e il valore delle conclusioni del Consiglio europeo*, in corso di pubblicazione in *Quad. cost.*, n. 1, 2021.

pubblico più contenuto.

Nel caso di uno shock come quello rappresentato dall'emergenza Covid-19, in particolare, un debito pubblico sostenibile, pur non limitando le conseguenze economiche e finanziarie, avrebbe lasciato spazi di bilancio (molto) più larghi per l'adozione di misure a sostegno dell'economia. Ne è riprova quanto avvenuto in Germania, il cui Governo ha varato il primo provvedimento di stimolo fiscale per circa 150 miliardi di maggiore spesa pubblica, pari al 4.3% del PIL<sup>10</sup> e poi un secondo provvedimento per ulteriori 130 miliardi di euro<sup>11</sup>. La Germania ha un rapporto debito/PIL pari al 60% e l'ha costantemente diminuito nel corso degli ultimi anni. Già da quelle due prime risposte tedesche si è potuto notare come fossero misure fiscali che molto difficilmente avrebbe potuto permettersi uno Stato con un rapporto debito/PIL al 135,7% come l'Italia. In altri termini: "la situazione di emergenza in cui ci troviamo dimostra, a nostre spese, quale sia il costo del debito pubblico"12 e il costo di aver sostenuto "decenni di politiche di spesa attraverso le quali le classi politiche che si sono alternate al Governo hanno fatto sistematicamente ricorso al debito pubblico per finanziare la propria permanenza al potere"13. Se la Germania, già col primo provvedimento di reazione alla pandemia,

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup>Come è noto, la c.d. *Foederalismusreform II* del 2009 aveva introdotto nel *Grundgesetz* il pareggio di bilancio, prevedendo che i bilanci di Federazione e *Länder* fossero in pareggio senza ricorso all'indebitamento. Si era inserito nella Legge fondamentale della Repubblica federale un riferimento numerale: si prevede che il pareggio sia raggiunto qualora le entrate da prestiti non superino lo 0,35% del prodotto interno lordo (art. 115 GG). Per quanto riguarda le deroghe al divieto di indebitamento, l'art. 109.3, par. 2, GG prevede due ipotesi in cui è possibile discostarsi: in primo luogo per gli effetti degli andamenti congiunturali che deviano dalle condizioni di normalità; in secondo luogo, per i casi di calamità naturale ovvero situazioni eccezionali di emergenza che esulano dal controllo dello Stato e che compromettono gravemente la capacità finanziaria. Cfr., tra i tanti, HARTWIG, *La costituzionalizzazione del pareggio nella Costituzione tedesca*, in *Crisi economica e trasformazioni della dimensione giuridica. La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio tra internazionalizzazione economica, processo di integrazione europea e sovranità nazionale*, a cura di BIFULCO e ROSELLI, Torino, 2013, p. 153 s.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup>Con questo nuovo pacchetto di misure, il Governo tedesco impiega un totale di 1.300 miliardi di euro (che comprendono anche le garanzie bancarie) per stimolare l'economia: una cifra pari al 40% del PIL della Germania.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup>Cfr. ALESINA e GIAVAZZI, *Tutto ciò che serve contro il virus (e la crisi)*, in *Il Corriere della sera*, 11/03/2020. Infatti "se non avessimo accumulato un debito di oltre il 130 per cento del Pil, per nessun valido motivo, in anni in cui l'economia cresceva, oggi potremmo, e dovremmo, spendere molto di più, e i risparmiatori cui chiediamo di finanziarci non sarebbero preoccupati".

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup>Cfr. IBRIDO, Coordinamento delle decisioni di bilancio e sostenibilità del debito pubblico: ragionando sulla costituzione economica in trasformazione, in Rivista trimestrale di diritto

ha messo sul campo 150 miliardi di euro, l'Italia quelle stesse risorse non le ha messe in campo neppure nel corso dell'intero 2020 con cinque autorizzazioni parlamentari *ex* art. 81, secondo comma, Cost. Peraltro, non solo la situazione di partenza era diversa, ma la pandemia rischia di aumentare la disparità tra gli Stati e le loro economie. Come ha sottolineato anche il Commissario Paolo Gentiloni presentando le previsioni economiche della Commissione europea, infatti, nel 2021 non tutti i paesi torneranno ad avere un'attività economica pari a quella pre-Covid. In tal modo l'emergenza allargherà la forbice tra Stati che già partivano da situazioni differenti.

Per permettere una tempestiva reazione all'emergenza sono state utilizzate le norme europee e quelle nazionali sul governo dei conti pubblici che prevedono, al loro interno, la possibilità di scostamenti temporanei dal percorso di avvicinamento all'Obiettivo di medio termine. A livello nazionale, in particolare, la possibilità di ricorrere all'indebitamento è prevista espressamente dall'art. 81, secondo comma, Cost., al solo fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti<sup>14</sup>, al verificarsi di eventi eccezionali. Bisogna peraltro considerare che l'espressione "ricorso all'indebitamento" deve essere letta non in termini assoluti, bensì, più correttamente, come "rimodulazione in senso peggiorativo degli obiettivi di indebitamento", che sono già fissati nei documenti di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli definiti in sede europea<sup>15</sup>.

È l'art. 5, lett. d) della legge cost. n. 1 del 2012 ad individuare gli eventi eccezionali – di cui parla l'art. 81, secondo comma, Cost. – in 'gravi recessioni economiche', 'crisi finanziarie' e 'gravi calamità naturali', rinviando poi la specificazione alla legge rinforzata di attuazione. L'art. 6 della legge "rinforzata" n.

dell'economia, n. 1, 2020, p. 114 s., spec. pp. 163-164. Sul punto cfr. anche DI NUCCI, La democrazia distributiva. Saggio sul sistema politico dell'Italia repubblicana, Bologna, 2016.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> In dottrina si è dibattuto sulla *ratio* della maggioranza assoluta. Sul punto cfr. IBRIDO e LUPO, *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. 227 s.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup>Cfr. IBRIDO, Coordinamento delle decisioni di bilancio e sostenibilità del debito pubblico: ragionando sulla costituzione economica in trasformazione, cit., p. 144.

243 del 2012, dal canto suo, stabilisce che scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico sono consentiti in caso di eventi eccezionali, che si devono individuare comunque in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea<sup>16</sup>: in particolare, per eventi eccezionali si intendono periodi di grave recessione economica relativi anche all'area dell'euro o all'intera Unione europea ed eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi crisi finanziarie nonché le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese. L'emergenza Covid-19, a ben vedere, rientra in entrambi gli ambiti previsti dall'art. 6 della legge n. 243 del 2012: si tratta, anzitutto, di un evento straordinario con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria; tuttavia, la dimensione non solo europea, ma mondiale, della diffusione del virus, innescherà con ogni evidenza un periodo di recessione economica profondo e globalizzato.

Come stabilisce l'art 6, comma 5, della legge n. 243 del 2012, il Governo, qualora ritenga indispensabile discostarsi temporaneamente dall'obiettivo programmatico, sentita la Commissione europea<sup>17</sup>, presenta alle Camere, per le conseguenti deliberazioni parlamentari, una relazione con cui aggiorna gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, nonché una specifica richiesta di autorizzazione

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup>In generale, la legge n. 243 del 2012 fa spesso ricorso al rinvio mobile. Il rafforzamento dei vincoli procedurali alla manovra di finanza pubblica, attraverso i numerosi rinvii mobili della legge rinforzata alla normativa europea, mostra ancora una volta come siano profondamente cambiate le modalità di esercizio della potestà di bilancio, che non si svolge più solo nel contesto nazionale. Come è stato detto "il sistema delle norme non reca in sé gli strumenti cognitivi per ricostruire con precisione il funzionamento della regola, ma necessita di una integrazione riferita esplicitamente alla filiera delle fonti regolamentari comunitarie (rinvio recettizio mobile)". Cfr. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, 2014, p. 14.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup>Si realizza per questa via un procedimento parlamentare euro-nazionale. Come si nota in IBRIDO e 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 notano gli stessi Autori, che nel corso dell'esame del DEF 2014 sono state proposte diverse interpretazioni di quest'ultima disposizione. L'interpretazione accolta nella prassi, e che era stata sostenuta dal Governo è quella per cui 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: v. A.S., V Commissione, res. somm., 17/04/2014, p. 3 s.).

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.

Tramite queste procedure sono state approvate, nel 2020, cinque autorizzazioni allo scostamento di bilancio: con queste risorse sono stati finanziati i vari atti con forza di legge per sostenere le categorie produttive e i lavoratori maggiormente colpiti dalla crisi e dalle misure restrittive.

2.1. Il Governo ha trasmesso una lettera, il 5 marzo 2020, alla Commissione UE, riferendo sull'evoluzione dell'emergenza sanitaria e sulle misure già assunte e facendo presente di aver deciso di adottare una serie di misure di sostegno per l'economia e per stanziamenti per il servizio sanitario nazionale, la protezione civile e le forze di sicurezza, del valore di circa 6,3 miliardi di euro. Il Governo ha chiesto inoltre di considerare il pacchetto di emergenza come una spesa *una tantum*, come tale da non computare ai fini del saldo strutturale<sup>18</sup>. Con la lettera di risposta trasmessa il 6 marzo, il Vice Presidente della Commissione europea Dombrovskis e il Commissario per l'Economia Gentiloni hanno fatto presente che le spese "one-off", effettuate in risposta al manifestarsi del contagio, sono escluse per definizione dal computo del saldo strutturale e non prese quindi in considerazione per verificare il rispetto dello sforzo di bilancio richiesto.

Alla luce dell'evoluzione dell'emergenza il Governo ha poi trasmesso, l'11 marzo, una Relazione integrativa, sempre ai sensi dell'articolo 6, comma 5, della legge n. 243 del 2012, che si è resa necessaria alla luce delle ulteriori misure adottate d'urgenza con il decreto del Presidente del Consiglio del 9 marzo.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup>Il deficit strutturale corrisponde al deficit netto corretto per gli effetti del ciclo economico e delle misure straordinarie. Viene utilizzato per isolare le variazioni del saldo di bilancio che sono indotte dalle oscillazioni del ciclo economico e che non possono pertanto essere attribuite all'azione discrezionale dei Governi. L'impegno preso nella riforma della *governance* economica europea è quello del bilancio in pareggio, ma il pareggio è riferito all'azzeramento dell'indebitamento netto strutturale e non all'indebitamento netto nominale.

Complessivamente, sentita la Commissione europea, la richiesta di autorizzazione all'ulteriore ricorso all'indebitamento, aggiuntiva rispetto a quanto indicato nella Relazione al Parlamento del 5 marzo, è incrementata di 13,75 miliardi di euro da utilizzare nel corso del 2020 in relazione all'ulteriore diffondersi dell'epidemia da Covid-19. Considerata anche la precedente richiesta di autorizzazione, l'obiettivo programmatico di indebitamento netto potrà pertanto aumentare fino a 20 miliardi di euro, corrispondenti a circa 1,1 punti percentuali di PIL.

Come è noto, l'impiego della procedura di cui all'art. 81, secondo comma, Cost. non è un fatto nuovo: si tratta, infatti, della stessa procedura che è stata utilizzata per ricorrere a maggiore indebitamento in tutti gli anni dal 2014 ad oggi, in genere in occasione dell'approvazione parlamentare del Documento di economia e finanza (DEF) o della Nota di aggiornamento al DEF (NADEF)<sup>19</sup>. Rispetto alle richieste di maggiore indebitamento passate, tuttavia, una prima novità risiede nel fatto che stavolta l'autorizzazione allo scostamento di bilancio non è stata abbinata né al DEF né alla NADEF, ma si tratta di un aggiornamento della richiesta già autorizzata dal Parlamento in occasione della NADEF 2019: questo dà la misura di quanto siano state eccezionali le circostanze (e di quanto, forse, non lo fossero quelle precedenti). Solo un'altra volta il Governo aveva richiesto l'autorizzazione non in abbinamento al DEF o alla NADEF: ci si riferisce, in particolare, al caso del dicembre del 2016, in occasione della crisi del Monte dei Paschi di Siena e della necessità di mettere in sicurezza il sistema bancario attraverso il varo del c.d. decreto "salva-risparmio"<sup>20</sup>. Tuttavia, in quel caso, la fattispecie era in parte diversa, poiché il Governo aveva utilizzato l'art. 6, comma 6, della legge n. 243 del 2012: disposizione che consente di ricorrere all'indebitamente per realizzare operazioni relative alle partite finanziarie al fine di fronteggiare gli eventi straordinari.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup>Cfr. Dossier Servizi studi e Servizi del bilancio di Camera e Senato, *Aggiornamento del piano di rientro verso l'Obiettivo di Medio Temine*, XVIII leg., 11 marzo 2020, pp. 2-3.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup>Il Governo Gentiloni ha richiesto l'autorizzazione *ex* art. 81, c. secondo comma, Cost. per reperire 20 miliardi di euro attraverso operazioni di emissione di titoli del debito pubblico. Sono state così individuate le risorse per la copertura finanziaria degli interventi previsti dal decreto-legge n. 237 del 2016 (poi convertito, con modificazioni, dalla legge n. 15 del 2017), recante disposizioni urgenti per la tutela del risparmio nel settore creditizio.

Non è questa la sede per ripercorrere le passate richieste di autorizzazioni allo scostamento di bilancio: basti dire come, in generale, il Governo aveva dato un'interpretazione piuttosto ampia della clausola degli eventi eccezionali<sup>21</sup> (si pensi al sisma del 24 agosto 2016 nel Centro Italia, quando il Governo ha richiesto alle Camere l'autorizzazione a ricorrere all'indebitamento al fine di affrontare con strumenti eccezionali non solo la ricostruzione delle zone colpite dal sisma ma anche la realizzazione di un piano organico di messa in sicurezza del territorio nazionale, destinando risorse al contrasto del dissesto idrogeologico e alla messa in sicurezza degli edifici<sup>22</sup>).

Sono stati dunque già numerosi i casi in cui si è fatto ricorso alle deroghe riguardanti l'indebitamento. Qualche dubbio in più, tuttavia, rimane sul fatto che quelle deroghe siano state utilizzate in linea con il principio costituzionale di sostenibilità del debito pubblico. Dal 2014 in poi, infatti, il debito pubblico italiano ha continuato a crescere<sup>23</sup>. Il fatto che la legge "rinforzata" non abbia vincolato il nuovo indebitamento o il deficit "permesso" dall'UE all'obbligo di finanziare investimenti implica che il decisore politico ha avuto ancora la possibilità di indebitarsi per finanziare spese correnti<sup>24</sup>, ed eventualmente anche per realizzare politiche economiche di stampo, per così dire, "pre-elettoralistico"<sup>25</sup>. Questo ha

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup>Cfr. Ufficio Parlamentare di Bilancio, *Rapporto sulla programmazione di bilancio 2016*, pp. 51-52.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup>Cfr. IBRIDO, Coordinamento delle decisioni di bilancio e sostenibilità del debito pubblico: ragionando sulla costituzione economica in trasformazione, cit., p. 145.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Nel dicembre del 2013, il debito pubblico italiano era pari a 2.068 miliardi di Euro (pari al 129% del rapporto debito/PIL) mentre alla fine del 2016 si è attestato a 2.217 miliardi di Euro (132,8% del rapporto debito/PIL) ed è arrivato, infine, al 135,7% del PIL nel 2019. Come si nota anche in R. IBRIDO, *Coordinamento delle decisioni di bilancio e sostenibilità del debito pubblico: ragionando sulla costituzione economica in trasformazione*, cit., p. 141: "in effetti, dall'esercizio finanziario 2014 in poi, l'Italia ha potuto avvalersi di non trascurabili margini di flessibilità sia sul deficit sia sul rapporto debito-PIL, sicché il debito italiano non solo non è diminuito, ma ha continuato a crescere sensibilmente".

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup>In questi termini sia IBRIDO e LUPO, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra* Fiscal Compact *e articolo 81 della Costituzione*, cit., p. 244 sia SAITTO, "Costituzione finanziaria" ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo "stato fiscale" allo "stato debitore", in Rivista AIC, n. 1, 2017, spec. p. 13 s.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup>Cfr. IBRIDO e LUPO, Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione, cit., p. 244. Sul punto v. anche BOGGERO, "Kicking the Can Down the Road" Deferring Fiscal Adjustment as a Premise for Italian Budgetary Populism, in Italian Populism and Constitutional Law. Strategies, Conflicts and Dilemmas, a cura di DELLEDONNE, MARTINICO,

portato l'Italia ad affrontare una crisi (epocale) con alle spalle un debito pubblico abnorme e che – come sottolineato poc'anzi – ha limitato gli spazi di bilancio per reagire ad uno shock esterno.

Ad ogni modo, il Governo ha presentato al Parlamento la Relazione predisposta ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 243 del 2012: nella Relazione il Governo ha illustrato l'aggiornamento del piano di rientro verso l'Obiettivo di medio termine, in relazione agli interventi per fronteggiare l'emergenza Covid-19. Piano di rientro che, per l'appunto, era già stato autorizzato dal Parlamento con l'approvazione della Relazione allegata alla NADEF 2019<sup>26</sup>. Peraltro, vi è stata anche una limitata attività conoscitiva delle Commissioni bilancio di Camera e Senato sulla Relazione governativa, che si è sostanziata, in particolare, in una audizione (presso le Commissioni bilancio riunite di Camera e Senato) in videoconferenza del Ministro dell'Economia e delle Finanze Gualtieri mercoledì 11 marzo 2020. La discussione e il voto parlamentare – in condizioni non ordinarie<sup>27</sup> – si sono concentrati lo stesso 11 marzo. Le Camere hanno pertanto approvato le risoluzioni di maggioranza sulla Relazione del Governo, autorizzando in tal modo il Governo a stanziare fino a 25 miliardi di euro<sup>28</sup>. Il Governo ha così adottato il decreto-legge n. 18 del 2020<sup>29</sup>, c.d. "Cura Italia" facendo ricorso alle risorse

MONTI, PACINI, Cham, 2019, p. 153 s. Come si nota in IBRIDO, Coordinamento delle decisioni di bilancio e sostenibilità del debito pubblico: ragionando sulla costituzione economica in trasformazione, cit., pp. 141-142: "la nuova disciplina costituzionale consente di ricorrere al credito anche per finalità chiaramente non 'keynesiane'. La scelta di svincolare le risorse recuperate attraverso il debito dall'obbligo di finanziare spese di investimento pone seri dubbi in una prospettiva di equità intra- e inter-generazionale, finendo per mettere in discussione la capacità della spesa pubblica di assolvere ai compiti che le sarebbero propri, incluso quello di contribuire alla riduzione delle disuguaglianze".

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Che era stata approvata con maggioranza assoluta e tramite risoluzioni il 9 ottobre 2019 dal Senato della Repubblica e il 10 ottobre 2019 dalla Camera dei deputati. Sul punto, sia consentito un rinvio a BARTOLUCCI, *Osservazioni a prima lettura sulla Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2019*, in *Osservatorio AIC*, fasc. 6, 2019, p. 132 s., spec. p. 144 s. <sup>27</sup> Cfr. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio AIC*, 12/05/2020, p. 214 s. e

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Cfr. CURRERI, *Il Parlamento nell'emergenza*, in *Osservatorio AIC*, 12/05/2020, p. 214 s. e LUPO, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, in *Forum dei Quad. Cost.*, n. 2, 2020, p. 121 s.

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup>In particolare, sono state approvate due risoluzioni identiche e molto brevi: alla Camera la risoluzione Crippa, Delrio, Boschi e Muroni n. 6-00103 e al Senato la risoluzione 6-00102, n. 1, testo 2, Perilli, Marcucci, De Petris, Faraone, Steger.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup>Recante "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19".

autorizzate dalle Camere l'11 marzo 2020<sup>30</sup>.

2.2. Il 24 aprile 2020 il Consiglio dei Ministri ha approvato il Documento di Economia e Finanza 2020. Il DEF 2020 riporta anzitutto le previsioni economico-finanziarie: in particolare, in considerazione della caduta della produzione e dei consumi, la previsione ufficiale del PIL per il 2020, che risaliva alla Nota di Aggiornamento al DEF del settembre 2019, è stata abbassata da un aumento dello 0,6% ad una contrazione dell'8%<sup>31</sup>. Peraltro, il DEF prevedeva anche un nuovo possibile *lockdown* e gli effetti che avrebbe sull'economia, causando almeno altri 2,3 punti percentuali di PIL in meno (se si tratterà di *lockdown* globale, di altri 2,7).

Va segnalato che ci si è trovati di fronte a un DEF sostanzialmente incompleto. Infatti, coerentemente con l'orientamento espresso anche da altri Paesi europei e alla luce delle linee guida riviste della Commissione Europea, si è deciso di posporre la presentazione del Programma Nazionale di Riforma e dei principali allegati<sup>32</sup>. Non solo: il DEF ferma l'orizzonte alla fine del 2020 anziché, come di consueto, nell'arco dei successivi tre anni.

Insieme al DEF è stata presentata la nuova Relazione per l'ulteriore scostamento di bilancio. La Relazione, in particolare, riferisce che il 20 marzo 2020 la Commissione Europea ha disposto l'applicazione della *general escape clause* per l'anno in corso, al fine di definire il necessario spazio di manovra fiscale nell'ambito del bilancio dei Paesi membri, indispensabili al sostenimento delle spese sanitarie da sostenersi per l'emergenza epidemiologica e per il contrasto degli effetti recessivi sulle economie europee della diffusione del Covid-19, per cui ciò dovrebbe

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Sul decreto-legge c.d. "cura Italia", v. *Il decreto Cura Italia: un commento dell'Osservatorio CPI*, in *Osservatorio conti pubblici italiani*, 19/03/2020. Prima del decreto-legge n. 18 del 2020, il Governo aveva dapprima – il 31 gennaio 2020 – attivato il c.d. "stato di emergenza sanitario" *ex* art. 7, c. 1, lett. c), del d. lgs n. 1 del 2018, per poi approvare i decreti-legge n. 6 del 2020 (poi convertito dalla l. n. 13 del 2020, che ha dato peraltro dato una qualche copertura alle misure sub-legislative che si sono poi susseguite: in particolare i DPCM del 23 febbraio e del 4, 8, 9 e 11 marzo 2020), poi i decreti-legge nn. 9, 11 e 14 e del 2020.

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup>Questa nuova previsione sconta una caduta del PIL di oltre il 15% nel primo semestre ed un successivo rimbalzo nella seconda metà dell'anno.

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup>Cfr. European Commission, Guidelines for a streamlined format of the Stability and Convergence Programmes in light of the COVID-19 outbreak, Brussels, 6 April 2020.

determinare una temporanea deviazione dal percorso di aggiustamento verso l'Obiettivo di medio termine, a condizione che non venga compromessa la sostenibilità fiscale nel medio periodo.

la Relazione si richiede l'autorizzazione nuova al ricorso all'indebitamento per l'anno 2020 di 55 miliardi di euro. In particolare, in considerazione della natura degli interventi programmati, l'effetto sul fabbisogno delle amministrazioni pubbliche previsto è di 65 miliardi di euro nel 2020, 25 miliardi nel 2021 e pari all'indebitamento netto in ciascuno degli anni successivi. Sul saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, in termini di competenza e in termini di cassa, gli effetti del decreto ammontano a 155 miliardi nel 2020, 25 miliardi nel 2021 e risultano pari a quelli indicati in termini di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche in ciascuno degli anni successivi. Quanto al livello del debito pubblico, lo stesso è previsto attestarsi al 155,7 per cento del PIL nel 2020 e al 152,7 per cento del PIL nel 2021<sup>33</sup>.

L'Assemblea del Senato ha approvato il 30 aprile 2020 la proposta di risoluzione presentata dalla maggioranza sul DEF (Doc. LVII, n. 3), con 161 voti favorevoli, 112 contrari e 1 astenuto, e la proposta di risoluzione n. 101 della maggioranza sulla Relazione sullo scostamento di bilancio con 276 voti favorevoli, 1 contrario e nessun astenuto. Lo stesso è avvenuto presso la Camera dei deputati. Maggioranza e opposizione hanno votato insieme a favore dello scostamento di bilancio chiesto dal Governo: 512 voti favorevoli, un solo voto contrario e nessun astenuto. Si è pertanto ripetuto lo stesso voto unanime dell'11 marzo, ma

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup>Inoltre, nel DEF si delinea quella che sarà la maggiore spesa per interessi sul debito. Infatti, si passerà dal 3,3% del PIL previsto nello scenario precedente al 3,7% sia nel 2020 sia nel 2021 (66 miliardi sia quest'anno sia nel prossimo anno). Nel corso della discussione parlamentare, peraltro, le opposizioni hanno tentato di mettere in difficoltà il Governo facendo votare per parti separate, ai sensi dell'art. 102, comma 5, del Regolamento, la proposta di risoluzione presentata dalla Lega Nord. In particolare, il sen. Calderoli ha chiesto la votazione per parti separate della proposta di risoluzione che autorizza lo scostamento senza ricorrere al MES. Con la votazione per parti separate il sen. Calderoli ha provato a far votare la seconda parte della sua risoluzione sul MES, in tal modo facendo emergere la divisione della maggioranza sul punto. La Presidente del Senato ha tuttavia ravvisato che la proposta di risoluzione è stata scritta in maniera tale che non presuppone una autonomia delle due parti. Non essendoci un'autonomia concettuale fra le due parti, la Presidente non ha ritenuto che si potesse procedere ad una votazione per parti separate.

limitatamente allo scostamento di bilancio.

Un ultimo punto che sembra opportuno sottolineare riguarda l'abolizione delle clausole di salvaguardia. Nel DEF, infatti, si afferma che il forte aumento dell'imposizione indiretta previsto dalla legislazione vigente a inizio 2021 striderebbe con la fase di difficoltà che il Paese sta attraversando. Il Governo ha pertanto deciso di includere nel nuovo decreto l'eliminazione degli aumenti dell'IVA e delle accise previsti dal 2021. Il fenomeno delle clausole di salvaguardia ha riguardato lo spostamento degli oneri delle misure al futuro: si tratta di una delle tecniche con le quali si è impedita l'affermazione, nelle decisioni di bilancio, del responsabilità politica, che principio di insieme а quello di equità intergenerazionale, rappresentano due dei principi che la stessa Corte costituzionale ha legato al bilancio, da ultimo nella sent. n. 18 del 2019<sup>34</sup>. A ben vedere, si tratta di una fine ingloriosa per le clausole di salvaguardia, escamotage che è stato in questi anni un elemento di scarsa credibilità della previsione di finanza pubblica che la Commissione europea non ha mai considerato nelle proprie previsioni "a politiche invariate" e, quindi, nei parametri utilizzati per la valutazione del Programma di Stabilità<sup>35</sup>.

Facendo ricorso alle risorse autorizzate ad aprile, il Governo ha adottato il decreto-legge n. 34 del 2020 (c.d. decreto Rilancio). A cavallo tra aspetti politico-istituzionali e scelte economiche c'è da fare qualche considerazione sul decreto Rilancio. Non solo è stato adottato con un certo ritardo (doveva inizialmente essere denominato "decreto-Aprile", poi "decreto-Maggio", infine "decreto-Rilancio"), ma c'è anche da segnalarne almeno la sua ampiezza: 266 articoli per un totale di 1051 commi, circa 600 rinvii ad altre leggi, un centinaio di rimandi a provvedimenti attuativi, tra decreti del Presidente del Consiglio, ministeriali, convenzioni e

<sup>35</sup>Camera dei deputati e Senato della Repubblica, Servizi studi e Sevizi del bilancio, XVIII leg., dossier su Documento di economia e finanza, doc. LVII, n. 3, aprile 2020, p. 99.

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup>Sulla sentenza n. 18 del 2019, SAITTA, *Dal bilancio quale 'bene pubblico' alla 'responsabilità costituzionale e democratica' e 'intergenerazionale'*, in *Giur. Cost.*, n. 1, 2019, p. 216 s.; nonché 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.

provvedimenti delle Agenzie. Non si può fare a meno di notare una grande disorganicità e complessità, difficilmente rispondente ai canoni della generalità e dell'astrattezza<sup>36</sup>. Inoltre, tale ampiezza del provvedimento è speculare all'eterogeneità delle misure ivi contenute. Mentre nel c.d. "Cares Act" degli USA c'erano meno di cento misure, nel decreto Rilancio ce ne sono circa seicento: invece di fare relativamente pochi provvedimenti generali, ne sono stati fatti molteplici, specifici e settoriali. Ovviamente, non tutti comportano degli oneri, ma aumentano comunque la complessità e, conseguentemente, ne rallentano l'implementazione, a partire dalla necessaria bollinatura della Ragioneria Generale dello Stato e dai numerosi provvedimenti attuativi necessari.

A tal proposito, devono essere almeno segnalati alcuni rilievi sul provvedimento del Comitato per la Legislazione della Camera dei deputati. Nel parere approvato il 27 maggio 2020 il Comitato invita ad un atteggiamento prudenziale di fondo per tutelare la forza del controllo parlamentare, non stabilizzando strumenti emergenziali oltre la durata dell'emergenza stessa. Quest'ultima, infatti, può spiegare le dimensioni del decreto-legge più grande della storia (battendo il recente record del "Cura Italia" di marzo: 127 articoli). Occorre però evitare che questa prassi si stabilizzi perché rende molto più difficile il controllo parlamentare. In secondo luogo, il Comitato sottolinea come vada tutelata l'immediata applicabilità dei testi anche dalla tentazione che può avere il Parlamento, ossia quella di introdurre aggravi procedurali rispetto alle numerose disposizioni di attribuzione di benefici e indennità, intervenendo mentre le norme stanno già trovando attuazione e creando quindi incertezze applicative e ritardi. Non solo: il Comitato sottolinea un'altra procedura anomala sbilanciata sul Governo che rischia di far rideterminare ex post il contenuto effettivo di un provvedimento legislativo. L'esempio più rilevante è il comma 8 dell'art. 265 del decreto Rilancio, che dispone che le risorse destinate a ciascuna delle misure previste siano soggette

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup>Cfr. SILEONI, *La logica del bonus di partito*, in *Il Mattino*, 15/05/2020. Sul punto, con particolare riferimento al D.L. Rilancio, v. anche COTTARELLI, *Tanta spesa ma pochi investimenti*, in *La Stampa*, 15/05/2020.

ad un monitoraggio da parte del Ministero dell'economia e delle finanze; sulla base degli esiti del monitoraggio, il MEF sarebbe autorizzato ad apportare con propri decreti, sentito il Ministro competente, le occorrenti variazioni di bilancio, provvedendo a rimodulare le predette risorse tra le misure previste dal decreto, ad invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica. I decreti ministeriali sembrerebbero poter modificare le autorizzazioni legislative di spesa recate dal provvedimento; ma la vigente legislazione contabile consente variazioni compensative solo tra stanziamenti di bilancio non riconducibili a fattore legislativo, mentre per questi ultimi si può intervenire con la legge annuale di bilancio. Qualora si volesse mantenere una modalità flessibile del genere, essa andrebbe compensata con l'espressione di un parere parlamentare "forte" (ad esempio con la procedura del "doppio parere") sugli schemi di decreto<sup>37</sup>.

2.3. La terza autorizzazione al maggiore indebitamento per 25 miliardi è arrivata a fine luglio 2020, quando il Parlamento<sup>38</sup> ha approvato anche (il 29 luglio) le Risoluzioni sul Programma Nazionale di Riforma<sup>39</sup> (n. 6/00124 e n. 6/00126), che prospettavano, tra le altre cose, un coinvolgimento parlamentare sulla predisposizione dei Piani nazionali per la ripresa e la resilienza (PNRR), ora collegati

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup>Una misura simile era contenuta nel decreto-legge n. 112 del 2008 recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria". La versione originaria del decreto, in particolare, conteneva un meccanismo di rimodulazione delle poste di bilancio che poteva essere attuata a livello amministrativo (con la possibilità per il Ministero dell'Economia di disporre con proprio decreto la variazione di autorizzazioni legislative di spesa all'interno di uno stesso programma). La facoltà di modificare con atto ministeriale decisioni assunte dal Parlamento con legge di bilancio era un'evidente violazione della riserva di legge *ex* art. 81 Cost. e della divisione dei poteri ad essa sottesa. Per tale motivo il meccanismo ha subìto dei correttivi al Senato (peraltro decisi solo a seguito del richiamo del Capo dello Stato).

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup>Al Senato con 170 voti favorevoli, 4 contrari e 133 astensioni; alla Camera i voti a favore sono stati 326, un voto contrario, 222 gli astenuti.

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup>Che in genere viene presentato contestualmente al Programma di Stabilità (sezione I del DEF) e al documento recante l'analisi e le tendenze della finanza pubblica (sezione II del DEF), secondo quanto previsto dalla legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196 del 2009), entro il 10 aprile di ciascun anno, per l'invio al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea entro il 30 aprile. Nel 2020, invece, per effetto della crisi sanitaria ed economica, il PNR è stato trasmesso alle Camere l'8 luglio 2020.

al Semestre europeo<sup>40</sup>.

Il percorso è proseguito in autunno, con la presentazione della Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza: un documento contabile-finanziario che diventa col passare degli anni sempre più rilevante. Infatti, riveste un ruolo di primo piano nell'ambito del Calendario comune di bilancio<sup>41</sup> – uno dei più significativi tra i c.d. "procedimenti euro-nazionali<sup>42</sup> –, così come si strutturato a partire dal Patto di Stabilità e Crescita del 1997 e poi con la riforma della *governance* economica europea che si è avuta a seguito della crisi economico-finanziaria e dei debiti sovrani nel periodo 2011-2013. Il Calendario comune di bilancio 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"<sup>43</sup>.

Non solo. Anche per altre ragioni, sia fattuali sia relative alle tempistiche, la Nota di aggiornamento al DEF ha visto aumentare negli anni il suo rilievo. A partire dalle tempistiche, la NADEF sta diventando vieppiù importante del documento che

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup>Cfr. FASONE, L'attività di controllo e indirizzo delle Camere sul processo di adozione e di attuazione dello Strumento per la ripresa e la resilienza (SRR) (3/2020), in Osservatorio sulle fonti, n. 3, 2020.

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup>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, ARMSTRONG, The New Governance of EU Fiscal Discipline, in European Law Review, n. 5, 2013, p. 601 s.; CAPUANO e GRIGLIO, La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane, in Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni, a cura di LUPO e MANZELLA, Torino, 2014, p. 227 s., spec. 231 s.

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup>Proprio le vicende della recente approvazione della legge di bilancio per il 2019 hanno anzitutto confermato il carattere euro-nazionale del procedimento di bilancio. In questi termini 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. MANZELLA e LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit.; LUPO e 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, i procedimenti euro-nazionali sono procedure disciplinate in parte da norme europee, in parte da norme nazionali e nelle quali sono coinvolte sia istituzioni europee, sia nazionali.

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup>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.

intende aggiornare – il DEF – poiché si pone a ridosso della sessione di bilancio. Questa vicinanza temporale con la sessione di bilancio vera e propria gli consente di essere più vicina, nei contenuti, al Documento Programmatico di Bilancio e al disegno di legge di bilancio e, dunque, più "veritiera" e più contigua alle decisioni che ci si appresta a prendere in sede nazionale. Inoltre, questa vicinanza temporale permette alla NADEF di essere presa più sul serio rispetto al DEF. Infatti, a leggere i resoconti delle sedute parlamentari nelle quali si discute il DEF, si può notare immediatamente come l'attenzione dei parlamentari si concentri più sulla polemica politica che non sulle scelte concrete di politica economica che già nel DEF dovrebbero essere abbozzate, in linea con la lettera e lo spirito del Calendario comune di bilancio. Questa sorta di sottovalutazione dei contenuti del DEF può essere visto come uno dei fattori alla base della trascuratezza con la quale si apprendono (almeno in Italia) le Raccomandazioni Specifiche per Paese che, invece, sono quegli indirizzi di massima, di tipo anche qualitativo, che dovrebbero orientare le priorità di politica economica e di riforma degli Stati membri e che sono destinati a diventare sempre più centrali nell'ambito delle risorse del Next Generation EU.

Anche per un'altra ragione la NADEF sta diventando più rilevante del DEF. Venendo agli elementi fattuali, si può dire che la NADEF stia acquisendo maggiore peso per via del fatto che spesso, come l'esperienza italiana dimostra, i sei mesi che passano dal DEF alla NADEF sono carichi di eventi, anche di natura politica, che cambiano il quadro entro il quale quei due documenti sono approvati dal Governo prima e dalle Camere poi. Si pensi, in primo luogo, agli "sfasamenti" di natura politica che si sono registrati sia nel 2018 sia nel 2019: nel primo caso, per via delle elezioni politiche del marzo 2018, che hanno portato il nuovo governo ad approvare la NADEF che, in quel caso, è stato una sorta di DEF posticipato. Nel secondo caso, per via della crisi agostana del Governo c.d. "giallo-verde", che aveva scritto il DEF e che ha portato un nuovo Governo, appena insediatosi, a varare la NADEF. Anche nel 2020, tuttavia, i mesi tra DEF e NADEF sono stati carichi di eventi: ci si riferisce, ovviamente, alla pandemia che ha investito l'intero globo e che ha modificato

inevitabilmente in pochi mesi anche gli scenari e le previsioni economicofinanziarie.

Peraltro, in questa fase, la NADEF sembra cambiare – in qualche modo – la sua funzione. Trattandosi, infatti, di uno snodo cruciale del Calendario comune di bilancio, ha l'obiettivo di coordinare l'indirizzo politico-finanziario degli Stati membri con il Patto di Stabilità e Crescita. Posto che il Patto è, al momento, sospeso, per certi versi la NADEF perde una delle sue principali funzioni: cioè quella di fare da cornice – qualitativa ma, soprattutto, quantitativa, aggiornando le stime e le previsioni contenute nel DEF – entro la quale iscrivere subito dopo il Documento Programmatico di Bilancio e il disegno di legge di bilancio. Eppure, non solo è quanto mai necessaria, a causa dell'inevitabile aggiornamento delle stime e delle previsioni economiche rispetto a quelle di aprile 2020, ma sarà anche il quadro insieme al DEF 2021 – entro il quale si andrà poi a negoziare con le istituzioni europee per le risorse del Next Generation EU. Così, a ottobre 2020 è stata presentata e discussa la NADEF e una quarta autorizzazione ex art. 81, secondo comma, Cost. ai sensi dell'art. 6 della legge n. 243 del 2012. La NADEF 2020, in particolare, definisce il perimetro di finanza pubblica nel quale si iscriveranno le misure della legge di bilancio per il 2021 e delinea uno scenario di finanza pubblica che incorpora parte delle risorse europee che saranno messe a disposizione dal Next Generation EU<sup>44</sup>.

Nella NADEF 2020 si possono ritrovare alcuni "classici" delle previsioni italiane di finanza pubblica: in particolare, si evidenzia come nel 2021 i saldi di finanza pubblica non saranno soddisfacenti, ma dall'anno successivo inizierà la

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup>La Nota di aggiornamento al DEF 2020 definisce un profilo programmatico dell'indebitamento netto pari a -7% del PIL nel 2021, -4,7% nel 2022 e -3% nel 2023 a fronte di un quadro tendenziale di -5,7% del PIL nel 2021, -4,1 nel 2022 e -3,3% nel 2023. Il Governo intende utilizzare questo spazio fiscale, con la legge di bilancio 2021-2023, per interventi di natura fiscale, l'adozione di misure per il sostegno e lo sviluppo delle imprese, interventi per la salvaguardia dell'occupazione e il rilancio degli investimenti pubblici e privati, nonché consentire l'utilizzo delle risorse stanziate ed eventualmente non erogate nel corso del corrente anno con i provvedimenti adottati in risposta alla crisi pandemica. Il Senato ha approvato la risoluzione di maggioranza sullo scostamento di bilancio con 165 voti favorevoli, 121 gli astenuti e 3 contrari. La Camera ha approvato lo scostamento con 325 voti favorevoli, gli stessi della votazione successiva sulla NADEF.

discesa del rapporto debito-PIL, grazie ad una crescita nominale che eccede il costo medio del debito. A ben vedere, si tratta di una previsione ricorrente, ma che non si è mai realizzata, posto che il Paese sembra incapace di crescere più del costo medio del debito. In questo caso, la giustificazione di tali previsioni di crescita è basata proprio sul pieno utilizzo delle risorse rese disponibili con il Next Generation EU: "gli interventi aggiuntivi che il Governo si appresta a realizzare nell'ambito del piano di rilancio europeo, insieme a quelli previsti con la prossima manovra di bilancio, consentiranno di innalzare il tasso di crescita dell'economia, nel breve periodo, e il livello del PIL potenziale, nel medio-lungo termine, con un beneficio permanente sulla dotazione infrastrutturale del Paese, sulle prospettive economiche e di sviluppo e sulla sostenibilità delle finanze pubbliche"45. Le previsioni macroeconomiche sono incerte a tal punto da spingere il Governo a delineare cinque diversi scenari nella NADEF 2020. Queste le variabili: nuove misure restrittive, peggioramento del commercio mondiale, aumento del cambio eurodollaro, del prezzo del petrolio e dello spread. Nella Nota si era prevista, peraltro, la possibilità di una seconda ondata: in quel caso si era affermato che il PIL sarebbe potuto scendere fino al meno 10,5% nel 2020.

Ancora, un'ulteriore autorizzazione allo scostamento di bilancio, di 8 miliardi di euro, è stata approvata il 26 novembre 2020<sup>46</sup>. In questa occasione, così come per il primo scostamento di bilancio, si è potuta registrare una maggioranza molto più ampia rispetto a quella di Governo<sup>47</sup>. Al contrario, nel secondo e nel quarto scostamento le opposizioni hanno votato contro e nel terzo si sono astenute, facendo permanere alcuni dubbi sul requisito della maggioranza assoluta di cui all'art. 81, secondo comma, Cost. Da una parte, infatti, rischia di creare difficoltà nel momento in cui le risorse sono davvero necessarie, dall'altra non riesce a prendere in considerazione le finalità con le quali si richiede maggiore indebitamento.

<sup>46</sup>Risorse destinate in parte a finanziare ulteriore misure per i ristori delle categorie più colpite e per rafforzare la dotazione complessiva a beneficio della legge di bilancio.

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup>Relazione al Parlamento 2020, presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri Conte e dal Ministro dell'economia e delle finanze Gualtieri al Consiglio dei Ministri del 5 ottobre 2020, p. 3.

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup> Al Senato con 278 sì, 4 astenuti e 4 contrari; e alla Camera con 552 voti a favore, nessun contrario e 6 astenuti.

Infine, va evidenziato come la manovra di bilancio 2020 non possa essere paragonabile a nessun'altra della storia repubblicana. La manovra, infatti, è stata preceduta e accompagnata da una serie senza precedenti di decreti-legge economici, che si sono resi necessari per fronteggiare le conseguenze della pandemia e che hanno visto anch'essi, nel loro *iter* di conversione in legge, una degenerazione legislativa (ci si riferisce al caso dei cc.dd. "decreti Minotauro" Questo affastellamento di misure, per quanto possibile, ha comportato uno svuotamento ancora maggiore della legge di bilancio rispetto al passato e, nonostante questo, si è comunque proceduto, anche nel 2020, col trittico legge di bilancio, decreto-legge fiscale, decreto "milleproproghe" 49.

Il disegno di legge di bilancio è stato peraltro presentato con un mese di ritardo rispetto al termine del 15 ottobre, e l'*iter* parlamentare è iniziato con lo stralcio (dovuto alla presenza di norme ordinamentali o microsettoriali) di numerosi articoli del testo della manovra presentato dal Governo. Un *iter* partito dunque in forte affanno e che ha portato – ancora una volta – la Camera a lavorare con tempi compressi e il Senato a non poter fare altro che approvare in via definitiva il testo a scatola chiusa: si tratta di un'ulteriore degenerazione della sessione di bilancio, che ormai sussiste dal 2018. Se, in particolare, quella del 2018 era sembrata il punto più

<sup>4</sup> 

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup>Si tratta della prassi dei cc.dd. decreti Minotauro, cioè decreti che ne assorbono altri, precedenti o successivi, durante l'*iter* di conversione. Questa prassi comporta due conseguenze negative: in primo luogo, vi è una minore comprensibilità dei testi per i cittadini e, in secondo luogo, fa restringere i tempi per l'esame parlamentare perché il decreto-legge entrato in vigore per primo può essere solo modificato dalla prima Camera e ratificato dalla seconda. Quindi questa tecnica, obbligando ad attendere un nuovo decreto per assorbire i successivi o per decidere di inglobare i precedenti, è una delle principali cause del c.d. monocameralismo di fatto. Si tratta di un modo di procedere che è stato costantemente censurato nei suoi pareri dal Comitato per la legislazione, ma che tuttavia pare in consolidamento: nella XVIII Legislatura. Sono stati peraltro approvati due ordini del giorno (C. 2835 – decreto-legge n. 172 del 2020, ordini del giorno nn. 9 e 10), provenienti dal Comitato per la legislazione, che chiedono al Governo di limitare a trenta giorni la durata dei DPCM e l'utilizzo dei decreti Minotauro.

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup>Cfr. RIVOSECCHI, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, in *Nomos-Le attualità nel diritto*, n. 3, 2020, p. 24: "il decreto-legge c.d. 'fiscale' e il decreto-legge c.d. 'proroga termini' che, assieme alla legge di bilancio, compongono ormai un vero e proprio 'trittico' in cui si articola la manovra finanziaria". Sui decreti-legge "fiscali", cfr. CATANI, *Dai provvedimenti "collegati" ai provvedimenti "paralleli" alla manovra di finanza pubblica: il decreto-legge "fiscale"*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2020, p. 1558 s.

basso delle procedure parlamentari di bilancio<sup>50</sup>, anche la sessione del 2019 era stata peculiare, posto che il disegno di legge di bilancio era stato – nei fatti – esaminato da una sola camera. Anche nel 2020 è avvenuto lo stesso, con un ramo del Parlamento che ha esaminato e discusso il disegno di legge di bilancio e l'altro che ha esaminato e discusso il decreto-legge c.d. "fiscale". Si tratta ormai di quella che è divenuta una vera e propria prassi. Sulle decisioni importanti, infatti, "i due rami del Parlamento si dividono il lavoro, alternandosi: una volta uno approva e l'altro ratifica, la volta successiva avviene il contrario"<sup>51</sup>, in una sorta di monocameralismo di fatto (in qualche modo avallato anche dalla Corte costituzionale<sup>52</sup>).

Per quanto riguarda i contenuti, la legge di bilancio per il 2021 è di 39 miliardi tra aumenti di spesa tagli di tasse, pari al 2,3% del PIL ed è finanziata da 15 miliardi derivanti da anticipi del *Next Generation EU* e da oltre 24 miliardi di indebitamento). Va evidenziato come alcune misure incluse nella manovra avranno effetti permanenti sui conti pubblici, senza che siano previste misure compensative neppure oltre il 2021 e dunque tali misure continueranno a pesare sui conti pubblici anche oltre il 2021<sup>53</sup>. Si tratta di un fenomeno che si è potuto registrare già negli ultimi anni e che causa un forte irrigidimento del bilancio pubblico<sup>54</sup>: in tal senso, le misure di spesa precedentemente approvate continuano a generare spesa<sup>55</sup>, con delle inevitabili ripercussioni sulle coperture della manovra. Infatti, tale

\_

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup>Cfr., sul punto, RIVOSECCHI, *Manovra di bilancio 2019*, cit., p. 155; BERGONZINI, *Manovra di bilancio 2019: quando si finisce col fare a meno del Parlamento*, in *Quad. Cost.*, n. 1, 2019, p. 162.

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup>Cfr. CASSESE, *Ideali mandati in soffitta, così la politica è fragile*, in *Corriere della Sera*, 10/01/2021.

<sup>&</sup>lt;sup>52</sup>V. ordinanza n. 60 del 2020, laddove la Corte ha considerato come uno dei motivi di inammissibilità del ricorso il fatto che la contrazione dell'esame del disegno di legge di bilancio alla Camera sia stato dovuto al fatto che la stessa Assemblea aveva trattato il decreto-legge fiscale. La Corte sembra dunque fare una compensazione tra l'esiguo tempo avuto dalla Camera per l'esame del disegno di legge di bilancio e il maggior tempo che invece ha avuto per la trattazione del decreto-legge fiscale, che la stessa Corte ha considerato "parte sostanziale della manovra finanziaria".

<sup>&</sup>lt;sup>53</sup>Cfr. COTTARELLI, *Una manovra a corto raggio*, in *La Repubblica*, 20/10/2020.

<sup>&</sup>lt;sup>54</sup>Sul punto, sia consentito un rinvio a BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., p. 338 s.

<sup>&</sup>lt;sup>55</sup>Cfr. GALLI e GEROTTO, *Quali coperture per la legge di bilancio?*, in *Osservatorio conti pubblici italiani*, 7/10/2019.

irrigidimento comporta un bilancio sempre più 'piccolo' e si finisce per essere si è sostanzialmente 'obbligati' a ricorrere al deficit. Negli anni che seguiranno la fine dell'emergenza, questo rischia di essere un ulteriore elemento del bilancio pubblico italiano.

3. La risposta delle istituzioni europee, dopo un primo momento di titubanza, non si è fatta attendere, né sul lato fiscale né su quello monetario: è apparso subito chiaro, infatti, che stavolta non sarebbe stata sufficiente l'opera della BCE, ma ci sarebbe stato bisogno anche di una risposta politica e fiscale.

Analizzando in primo luogo le risposte fiscali, c'è da notare come si siano articolate in cinque pilastri: in primo luogo, la sospensione del Patto di Stabilità e Crescita. Peraltro, va segnalato che inizia a nascere un serio dibattito anche su una sua eventuale riforma. Lo ha detto recentemente la presidente della Bce, Christine Lagarde, sostenendo che "i termini del Patto di Stabilità e di Crescita debbano essere rivisti e semplificati prima che si pensi a reintrodurlo, quando saremo usciti da questa crisi"<sup>56</sup>. La stessa proposta dell'*European Fiscal Board* andava verso un Patto di Stabilità più trasparente, con regole più semplici e più intuitive<sup>57</sup>. Si pensi, solo per fare un esempio della complessità attuale del Patto di Stabilità, che, come è stato evidenziato, la riduzione stimata dell'*output gap*, dovuta al più basso PIL potenziale stimato, conduce al peggioramento del saldo di bilancio strutturale anche per il passato. E dunque il coronavirus ha effetti fiscali retroattivi<sup>58</sup>. Come è stato notato, peraltro, "l'ipotesi di un mutamento disciplinare siffatto presupporrebbe l'abbandono, da parte del Tribunale costituzionale federale tedesco della tesi che ritiene 'indisponibili' i principi di stabilità dell'euro e

<sup>&</sup>lt;sup>56</sup>In questo senso cfr., da ultimo, DI TARANTO, *Per la ripresa è necessario modificare il patto di stabilità e crescita*, in *LuissOpen*, 4/05/2020.

<sup>&</sup>lt;sup>57</sup>Sul punto sia consentito un rinvio a BARTOLUCCI, *La riforma delle regole fiscali europee: la proposta dello* European Fiscal Board, in *Forum dei Quad. Cost.*, 9/12/2019.

<sup>&</sup>lt;sup>58</sup>Cfr. TUCCI, *Il Coronavirus ha effetti retroattivi!* , in *Osservatorio conti pubblici italiani*, 20/05/2020.

dell'autonoma responsabilità di ciascuno Stato per i propri debiti"59.

3.1. Analizzando anzitutto le risposte europee alla pandemia di stampo più prettamente politico, bisogna notare come spazi di flessibilità sono insiti nella disciplina del Patto di Stabilità e Crescita così come si è andato strutturando (e interpretando) negli ultimi anni. Gli Stati membri dell'Unione europea sono chiamati a raggiungere e mantenere il proprio Obiettivo di medio termine (The Medium Term budgetary Obiective - MTO). L'MTO, è bene ricordarlo, è stato introdotto con la riforma del Patto di Stabilità e Crescita operata nel 2005 (PSC-II)<sup>60</sup>. In quell'occasione la principale novità è stata, per l'appunto, l'introduzione di un Obiettivo a medio termine differenziato per ogni singolo Stato membro, al fine di tener conto delle diversità nelle posizioni e negli sviluppi sul piano economico e di bilancio, nonché del rischio finanziario con riferimento alla sostenibilità delle finanze pubbliche, anche a fronte di possibili evoluzioni demografiche. Non solo si erano personalizzati gli obiettivi di finanza pubblica, ma anche l'applicazione concreta delle regole è stata personalizzata di anno in anno. Una volta, infatti, che sono state poste le regole, è arrivato il momento della loro interpretazione da parte delle istituzioni europee: come è stato detto, "pretendere di applicare i Trattati europei ignorando le clausole di flessibilità equivarrebbe a applicare il codice penale per i reati di omicidio ignorando la disciplina della legittima difesa"61. Senza qui ripercorrere la storia della flessibilità delle regole di bilancio (a partire dal Piano per una Unione economia e monetaria profonda e genuina, c.d. *Blueprint*<sup>62</sup>; passando per l'art. 16, par. 2, del regolamento (UE) n. 473/13, uno dei regolamenti del Two-

<sup>59</sup>Cfr. CAPRIGLIONE, *Covid-19. Quale solidarietà*, *quale coesione nell'UE? Incognite e timori*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, n. 2, 2020, p. 167 s., spec. p. 202.

<sup>&</sup>lt;sup>60</sup>Cfr. la relazione del 22 marzo 2005 del Consiglio Ecofin intitolata "Migliorare l'attuazione del Patto di stabilità e crescita". Si v. PEREZ, *Il nuovo Patto di stabilità e crescita*, in *Giornale dir. amm.*, n. 7, 2005, p. 777 s. e PATRUNO, *Il "nuovo" Patto di stabilità e crescita tra rilegittimazione istituzionale europea e consenso nazionale*, in *Democrazia e diritto*, fasc. 2, 2005, p. 225 s.

<sup>&</sup>lt;sup>61</sup>Cfr. BASSANINI, La riduzione del debito pubblico e il rilancio degli investimenti: il caso italiano, in Astrid-Rassegna, n. 1, 2015, p. 5.

<sup>&</sup>lt;sup>62</sup>Cfr. European Commission, *A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate*, COM(2012) 777 final/2, 30/11/2012.

pack; e, infine, per la Comunicazione della Commissione europea del gennaio 2015 dal titolo "Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del Patto di Stabilità e Crescita"<sup>63</sup>), basti dire come oltre alle varie e note clausole sulla flessibilità, nel 2011 si era anche previsto il caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione.

Qui ricadono le conseguenze dell'emergenza Covid-19. In questi casi, nel braccio preventivo, il Consiglio valuta se le misure adottate dagli Stati membri sono sufficienti per conseguire l'Obiettivo di bilancio a medio termine. Inoltre, l'art. 5 del regolamento (CE) n. 1466/97 contempla il caso di condizioni economiche negative inconsuete. Per quanto riguarda il braccio correttivo, l'articolo 3 del regolamento (CE) n. 1467/97 consente di tener conto dell'eventualità di condizioni economiche insolitamente negative. In particolare, si prevede che "anche in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione il Consiglio può decidere, su raccomandazione della Commissione, di adottare una raccomandazione rivista ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 7, TFUE, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa"64. Quindi il Patto consente, nei casi di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, di adeguare le velocità del risanamento di bilancio per tutti gli Stati membri, purché non sia compromessa la sostenibilità di bilancio a medio termine. L'attivazione della disposizione non implica la sospensione del risanamento di bilancio, quanto piuttosto la ridefinizione del percorso di aggiustamento tenendo conto delle

<sup>&</sup>lt;sup>63</sup>La comunicazione illustra il modo in cui la Commissione intende applicare in maniera più flessibile il Patto di Stabilità al momento della valutazione della conformità degli Stati membri alle norme del Patto. Sono state previste, in questo modo, le ormai celebri clausole sugli investimenti e sulle riforme strutturali.

<sup>&</sup>lt;sup>64</sup>Più nel dettaglio, la clausola si trova all'art. 5, par. 1, all'art. 6, par. 3, all'art. 9, par. 1, e all'art. 10, par. 3, del regolamento (CE) n. 1466/97 e all'art. 3, par. 5, e all'art. 5, par. 2, del regolamento (CE) n. 1467/97. In particolare, per il braccio preventivo, l'art. 5, par. 1 e l'art. 9 par. 1 del regolamento (CE) n. 1466/97 stabiliscono che "in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, gli Stati membri possono essere autorizzati ad allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di bilancio a medio termine, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa". Per il braccio correttivo, l'art. 3, par. 5, e l'art. 5, par. 2, stabiliscono che, in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione, il Consiglio può anche decidere, su raccomandazione della Commissione, di adottare una traiettoria di bilancio rivista.

condizioni specifiche di ogni Paese, in termini sia di sforzo di aggiustamento che di calendario per raggiungere gli obiettivi, al fine di tener conto delle circostanze eccezionali della grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione.

In sintesi, il Patto di Stabilità e Crescita ha al suo interno gli strumenti per affrontare, nel quadro delle regole, situazioni di emergenza come quella del 2020. Tocca poi, ovviamente, ai Governi nazionali far buon uso della flessibilità e delle risorse aggiuntive. In questo quadro, la prima richiesta italiana, nel marzo 2020, di effettuare spesa ulteriore per l'emergenza Coronavirus "non viene considerata in alcun modo un abbandono delle regole per cause di forza maggiore, ma al contrario valutata come manifestazione concreta di ipotesi previste da quelle norme, e dunque da ammettere: interpretando così l'autorizzazione come una decisione compatibile col quadro giuridico esistente"65. Aveva ragione chi aveva pronosticato che fosse verosimile che la deroga italiana alle regole di bilancio avrebbe rappresentato molto di più che un isolato allontanamento dal quadro normativo del Patto di Stabilità e Crescita: "è invece assai probabile che la valutazione di scostamento dagli obiettivi di convergenza che si sta compiendo per l'Italia vada a costituire quasi un punto di non ritorno per le fiscal rules europee, qualora l'autorizzazione data ora alla nostra Repubblica diventi necessaria per altri Stati membri"66.

Così è stato. Il 16 marzo l'Eurogruppo (riunione nella quale era prevista la discussione sulla riforma del MES<sup>67</sup>, poi slittata nell'ordine del giorno al secondo posto, per via dell'emergenza) ha annunciato di aver trovato un accordo sulla risposta economica all'emergenza: in particolare escludendo le misure fiscali nazionali adottate in risposta alla crisi di Covid-19 dal percorso di avvicinamento all'Obiettivo di medio termine e sull'utilizzo della clausola generale di flessibilità del

<sup>&</sup>lt;sup>65</sup>Cfr. BUZZACCHI, Scostamento di bilancio da coronavirus, cit.

<sup>66</sup>Ibidem.

<sup>&</sup>lt;sup>67</sup>Sulla riforma del MES cfr. GIANNITI, La riforma del Trattato istitutivo del MES e la governance economica dell'eurozona, in Diritto pubblico, n. 1, 2020, p. 305 s. Sul percorso procedurale seguito in Italia sia consentito un rinvio a BARTOLUCCI, Il Parlamento italiano nella vicenda del Meccanismo Europeo di Stabilità: un coinvolgimento con qualche ambiguità, in Quad. Cost., n. 1, 2020, p. 154 s.

Patto di Stabilità e Crescita per tutti gli Stati membri. Il 17 marzo, i membri del Consiglio europeo hanno tenuto una videoconferenza sulla Covid-19 per dare seguito alle precedenti conclusioni del 10 marzo 2020, insieme alla presidente della BCE, al Presidente dell'Eurogruppo e all'Alto rappresentante. Nelle Conclusioni del Presidente del Consiglio europeo, tra le altre cose, si è sottolineata l'esigenza di prendere tutte le misure necessarie e la necessità di un approccio europeo comune e di uno stretto coordinamento con la Commissione europea.

La Commissione europea ha, dunque, proposto di attivare la *general escape* clause per "sospendere" – di fatto – il Patto di Stabilità e Crescita<sup>68</sup>. La sospensione del Patto è stata proposta dalla Commissione e accordata il 23 marzo 2020 dai Ministri delle finanze degli Stati membri riuniti in videoconferenza. Peraltro, come è stato autorevolmente sottolineato, sebbene sia rimasta formalmente intatta l'attribuzione di tale eccezionale decisione al Consiglio Ecofin, tuttavia quando "la presidente della Commissione l'ha annunciata il 20 marzo, chiedendo seccamente l'endorsement dell'Ecofin, nessuno ha dubitato che quel giorno fosse stato emesso una specie di decreto-legge in stato di eccezione, con pieno vigore di fatto"<sup>69</sup>. In tal modo, "l'emergenza ha giocato nel mettere in rilievo di fronte all'opinione pubblica, i poteri di annuncio del Presidente della Commissione, creando sul terreno, rilevantissimo nell'Unione, della sua 'costituzione' materiale, una plusvalenza di ruolo istituzionale, difficilmente riscontrabile nelle passate gestioni"<sup>70</sup>.

La sospensione del Patto di Stabilità e Crescita non è stata la sola iniziativa della Commissione europea che, al contrario, ha mostrato un certo attivismo

<sup>&</sup>lt;sup>68</sup>Commissione europea, *Comunicazione della Commissione Al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita*, Bruxelles, 20/3/2020 COM(2020) 123 final.

<sup>&</sup>lt;sup>69</sup>Cfr. MANZELLA, Nell'emergenza, la forma di governo dell'Unione, in Astrid Rassegna, n. 5, 2020, p. 1.

<sup>&</sup>lt;sup>70</sup>*Ibidem*, p. 3. L'A., ripercorrendo la cronaca istituzionale sull'elezione della Presidente della Commissione europea, cerca di cogliere gli elementi principali per definire la forma di governo dell'Unione attualmente vigente: "la sua forma di governo è 'parlamentare', con quasi assoluta convergenza di elementi, ma: 'a correttivo presidenziale' (con il Consiglio europeo, appunto, in funzione analoga a quella di un capo di Stato, collettivo). La portata politica delle dichiarazioni della Von der Leyen, nell'acme di una crisi mondiale 'di proporzioni bibliche', è tuttavia quella che le deriva essenzialmente dal fatto della elezione parlamentare" (p. 5).

nell'affrontare l'emergenza: il 13 marzo aveva adottato un'altra Comunicazione<sup>71</sup> con la quale aveva fornito delle prime risposte alla luce dell'impatto macroeconomico e finanziario del Covid-19<sup>72</sup>. Con la stessa Comunicazione la Commissione ha anche proposto di destinare allo sforzo di soccorso 8 miliardi di euro di crediti dei fondi strutturali passati non spesi e 28 miliardi di euro provenienti da fondi non ancora assegnati (0,25% totale del PIL dell'UE). Ancora, un'altra Comunicazione si era occupata degli aiuti di Stato<sup>73</sup>, introducendo alcune misure temporanee in base alle quali i Governi possono mettere in piedi schemi di aiuti di Stato alle imprese sulla base di alcune condizioni<sup>74</sup>. In particolare, per rispondere alla crisi la Commissione europea ha deciso di concedere agli Stati membri la piena flessibilità nell'applicazione della disciplina sugli aiuti di Stato. A tal fine, l'8 maggio 2020 ha approvato una seconda modifica del Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia (adottato il 19 marzo ed emendato il 3 aprile 2020). Il Quadro temporaneo, come modificato il 3 aprile, legittima, fino al 31 dicembre 2020, dieci tipologie di aiuti di Stato al fine di

<sup>&</sup>lt;sup>71</sup>Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, alla Banca Centrale Europea, alla Banca Europea Per Gli Investimenti e all'eurogruppo. Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19, Bruxelles, 13/3/2020 COM(2020) 112 final

<sup>&</sup>lt;sup>72</sup>In particolare, contribuire a salvare vite umane, garantendo i fondi e gli investimenti necessari per le forniture da utilizzare nel contenimento e trattamento della pandemia; garantire che i lavoratori in Europa (compresi quelli autonomi) siano protetti contro le perdite di reddito e che le imprese (in particolare le PMI) e i settori più colpiti beneficino del sostegno e della liquidità finanziaria necessari; ridurre le ripercussioni sull'economia nel suo complesso impiegando tutti gli strumenti a disposizione dell'UE e utilizzando pienamente un quadro flessibile dell'UE per favorire le azioni degli Stati membri.

<sup>&</sup>lt;sup>73</sup>Commissione europea, Comunicazione della Commissione Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19, Bruxelles, 19.3.2020 C(2020) 1863 final

<sup>&</sup>lt;sup>74</sup>In particolare, che l'aiuto non superi gli 800.000 euro per impresa sotto forma di sovvenzioni dirette, anticipi rimborsabili, agevolazioni fiscali o di pagamenti; che l'aiuto sia concesso sulla base di un regime con budget previsionale; che l'aiuto può essere concesso a imprese che non erano in difficoltà al 31 dicembre 2019 e/o che hanno incontrato difficoltà o si sono trovate in una situazione di difficoltà successivamente, a seguito dell'epidemia di Covid-19; che sia concesso entro e non oltre il 31 dicembre 20201. Di 120.000 euro gli aiuti possibili, invece, per i settori della pesca e dell'agricoltura. Cfr. Commissione europea, *Comunicazione della Commissione Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19*, cit., p. 5 s. Vi è peraltro stato il timore che tale decisione andasse a svantaggio dei Paesi con meno risorse. Sul punto, cfr. ANGEI, *Aiuti di Stato: la Commissione sta davvero penalizzando i Paesi ad alto debito?*, in *Osservatorio conti pubblici italiani*, 15/05/2020.

consentire agli Stati membri di sostenere l'economia nel contesto dell'emergenza<sup>75</sup>.

3.2. Oltre alla sospensione del Patto di Stabilità e a queste primissime risposte, l'Unione europea ha attivato una serie di altri strumenti per fronteggiare le conseguenze economiche della pandemia. Il 23 aprile, su lettera di invito del presidente Michel, si è tenuta una riunione del Consiglio europeo, con la formula della video conferenza, durante la quale è stato dato il via libera alle proposte presentate dall'Eurogruppo il 9 aprile<sup>76</sup>. In primo luogo, l'istituzione di un "Pandemic Crisis Support" all'interno del Meccanismo europeo di stabilità, che potrà fornire a tutti gli Stati membri della zona euro una linea di credito per affrontare la crisi, finanziando le spese sanitarie. In secondo luogo, l'adozione di SURE, la proposta della Commissione europea per l'istituzione di uno strumento temporaneo per mitigare i rischi di disoccupazione nell'emergenza con cui l'Unione europea, attraverso prestiti a condizioni favorevoli per un importo massimo complessivo di 100 miliardi di euro, sosterrà i regimi di cassa integrazione e altri strumenti simili messi in atto dagli Stati membri per proteggere i lavoratori e i posti di lavoro. In terzo ed ultimo luogo, l'approvazione della proposta della Banca Europea per gli Investimenti (BEI) di creare un fondo di garanzia di 25 miliardi di euro, che mobiliterebbe 200 miliardi di finanziamenti per le imprese in tutta l'UE, in particolare le PMI<sup>77</sup>.

Procedendo con ordine, soprattutto la prima proposta è stata quella che –

<sup>&</sup>lt;sup>75</sup>Si tratta di: sovvenzioni dirette, agevolazioni fiscali, pagamenti anticipati, prestiti, garanzie e partecipazioni; garanzie di Stato; prestiti pubblici agevolati alle imprese; garanzie per le banche; assicurazioni al credito all'esportazione a breve termine; sovvenzioni dirette, anticipi rimborsabili o agevolazioni fiscali per ricerca e sviluppo; sovvenzioni dirette, anticipi rimborsabili o agevolazioni fiscali per investimenti in infrastrutture di prova e *upscaling*; sovvenzioni dirette, anticipi rimborsabili o agevolazioni fiscali per la produzione di prodotti connessi al Covid-19; differimento di imposte e contributi previdenziali; sovvenzioni per il pagamento dei salari dei dipendenti che altrimenti dovrebbero essere licenziati. Le modifiche adottate l'8 maggio estendono ulteriormente il Quadro temporaneo inserendo la possibilità per gli Stati di varare misure per la ricapitalizzazione di società non finanziarie e la concessione di debiti subordinati a favore delle imprese in difficoltà. Allo stesso tempo le nuove disposizioni fissano una serie di condizioni per evitare distorsioni della concorrenza.

<sup>&</sup>lt;sup>76</sup> Decisioni che sono operative dal 1° giugno 2020.

<sup>&</sup>lt;sup>77</sup>Cfr. VILLAFRANCA, L'accordo europeo ai raggi X tra MES, Sure e BEI, in Ispionline.it, 22/04/2020.

almeno in Italia – ha, come è noto, sollevato un intenso dibattito politico. Il MES è un trattato internazionale – ma collegato all'ordinamento dell'Unione – sottoscritto nel 2012 dai Paesi dell'area euro per prestare assistenza finanziaria in caso di rischi alla stabilità del sistema nel suo complesso. L'assistenza finanziaria si realizza sotto forma di linea di credito, prestiti oppure acquisto di titoli pubblici sul mercato primario e su quello secondario. Assistenza che, tuttavia, deve essere soggetta a una "rigorosa condizionalità" 78. L'Eurogruppo (riunioni del 9 aprile e 8 maggio 2020) e il Consiglio europeo (riunione del 23 aprile 2020) sono intervenuti proprio sulle "condizionalità", stabilendo che le condizioni per accedere alla linea di credito Pandemic Crisis Support riguardano gli obiettivi di spesa e non le politiche che gli Stati devono attuare. La nuova linea di credito è aperta alla condizione di sostenere "i costi diretti e indiretti dell'assistenza sanitaria, della cura e della prevenzione dovuti alla crisi Covid-19". Il finanziamento a disposizione per ciascuno Stato è pari al 2% del PIL nazionale, le richieste di sostegno possono essere presentate fino al 31 dicembre 2022 e la scadenza massima dei prestiti è di dieci anni.

Eppure, posto che i fondi MES sono pubblici, è necessaria una sorveglianza su come essi siano effettivamente impiegati. La Commissione europea – in base al regolamento n. 472/2013 – esercita una "sorveglianza rafforzata" nel periodo di accesso ai finanziamenti e una "sorveglianza post-programma" nel periodo successivo. Con la lettera del 7 maggio 2020, a firma di Dombrovskis e Gentiloni, la Commissione si è auto-vincolata, per lo specifico caso del *Pandemic Crisis Support*, a non usare gran parte dei poteri di controllo che le affida il regolamento applicativo. In tal modo la sua "sorveglianza rafforzata" sarà, in realtà, molto affievolita<sup>79</sup>. Essa ha dichiarato che si concentrerà soltanto sulla verifica della destinazione sanitaria della spesa, predisponendo al riguardo una relazione trimestrale (lettera, punto 1).

<sup>&</sup>lt;sup>78</sup>Cfr. BARAGGIA, Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi: la condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali, Torino, 2017.

<sup>&</sup>lt;sup>79</sup>Contra SALMONI, L'insostenibile "leggerezza" del Meccanismo europeo di stabilità. La democrazia alla prova dell'emergenza pandemica, in Federalismi.it, 24/06/2020, p. 280 s., spec. p. 301 s.

Conclusa la "sorveglianza rafforzata", si apre la fase della "sorveglianza postprogramma" che può durare sino a quando lo Stato ha rimborsato almeno il 75%
dell'assistenza finanziaria e può implicare missioni di verifica periodiche della
Commissione a cui fanno seguito report semestrali al Parlamento europeo e ai
Parlamenti nazionali<sup>80</sup>. Anche in relazione a questo periodo di sorveglianza,
Dombrovskis e Gentiloni prevedono un rilevante alleggerimento della disciplina
ordinaria: i report della Commissione sarebbero resi funzionali agli obiettivi sanitari
della linea di credito, le sue missioni verrebbero incorporate in quelle già previste
nell'ambito del Semestre europeo, le misure correttive eventualmente suggerite
non potranno essere oggetto di raccomandazione da parte del Consiglio (lettera,
punti 7-8)<sup>81</sup>.

Un problema da sottolineare, tuttavia, riguarda senz'altro la natura giuridica e il grado di cogenza della lettera con la quale la Commissione si è autovincolata ad attenuare i propri poteri di sorveglianza. Alcune forze politiche hanno contestato il MES *light* proprio sulla base di questo argomento. Eppure, c'è da evidenziare come già altre volte, in passato, alcune lettere della Commissione europea sono state considerate vincolanti sul piano politico come se si trattasse di convenzioni. Si pensi, a tutolo esemplificativo, alla procedura del Dialogo politico con i Parlamenti nazionali: nato con una lettera del Presidente Barroso del maggio 2006, poi ribadita e precisata il giorno dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona con altra lettera del 1 dicembre 2009<sup>82</sup>.

Un altro timore che si è registrato ha riguardato il possibile "effetto stigma" nei mercati finanziari nel caso in cui l'Italia fosse stata l'unico Paese ad attivare la

<sup>&</sup>lt;sup>80</sup>Cfr. MANZINI, La troika che non verrà, in LaVoce.info, 15/05/2020.

<sup>&</sup>lt;sup>81</sup>Preoccupazioni sulle condizionalità sono state avanzate anche dalla dottrina: cfr. MANGIA, *Del Mes, delle sue condizionalità e delle discipline in deroga. Cosa succede quando il diritto d'impresa viene applicato ai rapporti intergovernativi,* in *Dirittobancario.it,* 30/04/2020; GITTI, *Perché il Mes anti-Covid non è ancora al riparo del fuoco della Corte di Kalsruhe,* in *Milano Finanza,* 13/05/2020; COTTARELLI e MOAVERO MILANESI, *Europa. Le tre verità sul Mes,* in *La Repubblica,* 27/04/2020. In risposta cfr. GAROFOLI, *Mes o non Mes? Un profilo giuridico,* in *Irpa.eu,* 2020.

<sup>&</sup>lt;sup>82</sup>Cfr. LUPO, I poteri europei dei Parlamenti nazionali, in Il sistema parlamentare euro-nazionale, cit., p. 101 s.

linea pandemica del MES. Eppure, a ben vedere, nell'ambito della zona euro molti Paesi riescono a finanziarsi ad un tasso di interesse negativo o vicino allo zero; solo tre Stati (Italia, Grecia e Cipro) si finanziano ad un tasso di interesse vicino o uguale al 2%. Per questa ragione, la stragrande maggioranza degli Stati dell'area euro non ha convenienza ad utilizzare i fondi MES per finanziare la spesa sanitaria. Degli Stati rimasti, Grecia e Cipro non hanno avuto ripercussioni significative a causa della pandemia e, inoltre, hanno già una linea di credito attiva col MES. L'Italia pare essere pertanto l'unico Stato che avrebbe avuto un beneficio economico rilevante nel finanziare le spese sanitarie dirette e indirette con fondi MES, anziché con i normali titoli del debito pubblico<sup>83</sup> (ma anche rispetto ai c.d. "Btp Italia"). Sarebbe pertanto parsa razionale l'attivazione da parte dell'Italia della nuova linea di credito del MES, al netto delle polemiche politiche – spesso strumentali – sul suo utilizzo. Dal punto di vista economico ci sarebbe stato un rilevante risparmio per l'Italia: infatti, la linea di credito MES ha un tasso vicino allo zero a fronte di un tasso di interesse di circa l'1,8% che l'Italia corrisponde per i titoli di Stato di durata decennale. Pertanto, ci sarebbe un risparmio di circa 600 milioni all'anno, per complessivi 6 miliardi su un periodo di dieci anni 84 (ovviamente, la convenienza è diminuita col passare del tempo, a fronte degli acquisti della BCE, che hanno fatto scendere i tassi sui titoli italiani).

Sembra appena il caso di sottolineare, infine, come dei cinque Paesi che hanno utilizzato il MES "originale" (Spagna, Portogallo, Grecia, Irlanda e Cipro) almeno quattro siano usciti dalla crisi in condizioni economico-finanziarie migliori rispetto a quelle italiane. A meno di credere che questi Paesi siano affetti da una sorta di sindrome di Stoccolma, che li rende psicologicamente dipendenti dai loro creditori<sup>85</sup>, pare necessario sottolineare che in questi Stati non si è registrata la stessa avversione (ideologica) che, al contrario, si è verificata in Italia verso il MES. Vi sarebbero, inoltre, una serie di altri benefici nell'utilizzo della nuova linea di

<sup>&</sup>lt;sup>83</sup>In tal senso sembra esprimersi anche GAROFOLI, Mes o non Mes? Un profilo giuridico, cit.

<sup>&</sup>lt;sup>84</sup>Cfr. STAGNARO e FAVA, *Il Mes ci conviene: l'Italia ha 6 miliardi di ragioni per prenderlo, Il Foglio*, 12/05/2020.

<sup>&</sup>lt;sup>85</sup>La metafora è di BINI SMAGHI, Si scrive MES, si legge Euro, in Il Foglio, 21/04/2020.

credito del MES dedicata alla pandemia. In primo luogo, si conterrebbe il costo del debito *extra* fatto proprio in reazione all'emergenza. Infine, ma non meno importante, l'accesso ai prestiti MES è condizione per l'avvio, da parte della BCE, del programma OMT, permettendole di sottoscrivere i titoli italiani, anche sul mercato primario e in misura illimitata. L'attivazione delle OMT non sarebbe comunque automatica, spettando alla sola BCE deciderla.

Venendo al secondo strumento, la Commissione europea ha proposto al Consiglio (che ha approvato nella riunione del 23 aprile 2020) un nuovo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza: il *Support to mitigate Unemployment Risks in Emergency* (c.d. "SURE"), pensato per aiutare a proteggere i posti di lavoro e i lavoratori che risentono della pandemia di Coronavirus. Si tratta di una forma di assistenza finanziaria per un totale di 100 miliardi di euro sotto forma di prestiti, concessi dall'UE agli Stati membri a condizioni favorevoli<sup>86</sup>. Base legale di questo nuovo strumento è l'art. 122 del TFUE, paragrafi 1 e 2. L'art. 122 TFUE, infatti, prevede che il Consiglio, su proposta della Commissione, possa decidere – in uno spirito di solidarietà tra Stati membri – le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti (par. 1) e che qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di

<sup>86</sup>European Commission, Proposal for a Council Regulation on the establishment of a European

Questi prestiti saranno basati su un sistema di garanzie volontarie degli Stati membri nei confronti dell'UE. Lo strumento entrerà in funzione una volta che tutti gli Stati membri si saranno impegnati

instrument for temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency (SURE) following the COVID-19 outbreak, Brussels, 2.4.2020 COM(2020) 139 final. In particolare, i prestiti aiuteranno gli Stati membri ad affrontare aumenti repentini della spesa pubblica per il mantenimento dell'occupazione: nello specifico, concorreranno a coprire i costi direttamente connessi all'istituzione o all'estensione di regimi nazionali di riduzione dell'orario lavorativo e di altre misure analoghe per i lavoratori autonomi introdotte in risposta alla pandemia di coronavirus. L'assistenza finanziaria nel quadro dello strumento SURE assumerà la forma di un prestito concesso dall'UE agli Stati membri che ne fanno domanda. La Commissione contrarrà prestiti sui mercati finanziari per finanziare quelli agli Stati membri, che sarebbero poi concessi a condizioni favorevoli: gli Stati membri beneficerebbero quindi del buon rating di credito dell'UE e di bassi costi di finanziamento.

circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, possa concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione. L'articolo 122, par. 2, TFUE era già stato utilizzato durante la crisi finanziaria come base giuridica per l'istituzione del Meccanismo temporaneo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF) per aiutare gli Stati membri che avevano perso l'accesso al mercato. Si tratta pertanto di uno strumento sul modello del MESF del 2010 e che consente alla Commissione di emettere titoli di debito pubblico garantiti dal budget dell'UE e degli Stati membri (premessa, punto 9). Deve essere sottolineato come i fondi trasferiti agli Stati in tal modo sono quindi prestiti e dunque indebitamento che andrà a pesare sul bilancio pubblico, "così condizionando, per essere chiari, le risorse che quegli Stati potranno utilizzare nella fase della ricostruzione post-pandemia"87. C'è il vantaggio, tuttavia, che il tasso di interesse di tali titoli sarà più basso rispetto a quelli emessi dall'Italia, posto che godranno del rating della Commissione nei mercati finanziari (tripla A). Le risorse del SURE non riuscirebbero comunque ad essere sufficienti per il sostegno a Paesi in grave difficoltà come l'Italia: in base all'art. 9 del regolamento SURE, infatti, il Governo può ritirare al massimo venti dei cento miliardi del fondo, ma offrendo garanzie per cinque miliardi. Pertanto il SURE, a ben vedere, "presenta una 'potenza di fuoco' (per usare un'espressione del Premier Giuseppe Conte) abbastanza limitata potendo sbloccare fino a 100 miliardi di euro per supportare tanto la 'cassa integrazione italiana' quanto il kurzarbeitergeld tedesco"88. Inoltre, anche un suo inquadramento come "prima forma di eurobond con [...] mutualizzazione del relativo debito appare scarsamente significativo: sia per l'esiguo ammontare del finanziamento, sia per la destinazione funzionale di tale intervento<sup>89</sup>.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>87</sup>Cfr. FABBRINI, *La banalità dei pregiudizi e l'intelligenza dei problemi*, in *IlSole24Ore*, 5/04/2020. L'A. nota, peraltro, come anche le altre Unioni di Stati divenute federali forniscono aiuti ai loro Stati federati sotto forma di prestiti (*loans*). Tuttavia nelle situazioni di emergenza non si risponde con questi prestiti, ma con sovvenzioni (*grants-in-aid*) finanziate dalla fiscalità federale. Così è avvenuto negli USA col programma approvato il 20 marzo 2020, il *Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security* (c.d. "Cares").

<sup>&</sup>lt;sup>88</sup>Cfr. CAPRIGLIONE, Covid-19. Quale solidarietà, quale coesione nell'UE? Incognite e timori, cit., p. 206.

<sup>89</sup>Ibidem.

Infine, la Banca Europea per gli Investimenti, il 16 marzo 2020 ha annunciato l'adozione di alcuni interventi per fornire, mediante meccanismi di garanzia e di sostegno del sistema bancario, le risorse finanziarie necessarie a sostenere le piccole e medie imprese e le società a media e piccola capitalizzazione (c.d. *mid cap*) per un ammontare complessivo pari a circa 40 miliardi di euro. Si sono introdotte una serie di misure di emergenza e un fondo di garanzia (*Pan-European Guarantee Fund*, EGF) per mobilitare risorse fino a 200 miliardi principalmente a sostegno del credito alle piccole e medie imprese. L'obiettivo è garantire liquidità e accesso a finanziamenti per fronteggiare le conseguenze dell'emergenza pandemica. Il Fondo consentirebbe di erogare fino a circa 200 miliardi di euro principalmente nella forma di garanzie e prestiti diretti (della BEI o del Fondo Europeo per gli Investimenti-FEI, entrambi con merito di credito AAA) o indiretti (tramite intermediari finanziari e banche di promozione nazionale) a favore dei beneficiari finali. La costituzione del Fondo è stata sostenuta dall'Eurogruppo (9 aprile 2020) e dal Consiglio europeo (23 aprile 2020).

In definitiva, si può ben dire che la risposta europea sia stata tempestiva e che abbia aggiunto alla "cassetta degli attrezzi" nuovi importanti strumenti. Tuttavia, si sentiva ancora la mancanza di qualcosa che – almeno stavolta – potesse far fare un passo in avanti all'integrazione europea, anche per respingere le accuse dei partiti euroscettici che sulla mancanza di solidarietà tra Stati membri hanno basato la loro narrativa (ovviamente, limitatamente ai paesi "debitori").

Ci si è pertanto trovati in una situazione nella quale è maturato un convincimento secondo cui l'Europa, per uscire dalla "situazione di *impasse* non può seguire la strategia dell'individualismo, né affidarsi ad interventi di limitata durata temporale, essendo correlati al solo superamento di emergenze di eccezionale gravità. Ancora una volta si ravvisa la necessità di rimedi di lungo periodo, come la creazione di 'uno strumento di debito comune' che, superando le ritrosie di alcuni Stati, mostri all'intera collettività del pianeta che, se pur a fatica,

sono state poste le basi reali di una compagine statuale unitaria"90.

3.3. Quelle appena analizzate sono state tutte misure tempestive e senz'altri utili, ma ancora insufficienti a fronteggiare una crisi senza precedenti. Si tratta di misure, infatti – si pensi soprattutto alla sospensione del Patto di Stabilità e al MES – che comportano un maggior indebitamento. Per tale motivo è essenziale che tali risorse, e in particolare quelle liberate dalla sospensione del Patto di Stabilità, siano utilizzate dagli Stati in modo intelligente, destinando le risorse agli "strumenti necessari a fronteggiare l'emergenza sanitaria, rafforzare il capitale umano, finanziare investimenti nelle infrastrutture materiali" 91.

In secondo luogo, il maggiore deficit per fronteggiare l'emergenza dovrà comunque essere acquistato dai mercati finanziari. Il punto cruciale, pertanto, è come continuare a finanziarsi ad un costo ragionevole, nonostante un rapporto debito/PIL molto più alto rispetto a quello pre-pandemia. Verosimilmente, infatti, ai mercati finanziari poco importerà che l'Unione europea non abbia 'contabilizzato' le spese per l'emergenza Coronavirus nel calcolo del deficit ai fini del Patto di Stabilità. Dunque, il discorso non può che spostarsi sulle politiche monetarie della Banca Centrale Europea, che già negli anni della crisi dei debiti sovrani ha svolto, come è noto, un ruolo fondamentale nel mantenere sostenibili le finanze pubbliche degli Stati dell'eurozona. Tuttavia, come si vedrà, la sentenza del 5 maggio 2020 del Tribunale costituzionale federale tedesco ha quantomeno posto l'accento sull'opportunità che sia la sola BCE a continuare a fare tutto il necessario per salvare la moneta unica. Proprio questo intreccio tra incremento dei debiti pubblici, finanziamento dell'indebitamento, ruolo della BCE e sentenza tedesca ha verosimilmente convinto la Cancelliera tedesca Merkel che fosse giunto il momento di provare qualcosa di nuovo.

Anche per tali ragioni ha ripreso vigore il progetto per un'emissione di debito

\_

<sup>&</sup>lt;sup>90</sup> *Ivi*, p. 208.

<sup>&</sup>lt;sup>91</sup>Cfr. DELLA CANANEA, Cosa deve fare l'Italia per sfruttare la rivoluzione del Patto di Stabilità, in Il Foglio, 25/03/2020.

comune europeo che, invero, c'era già stata nel pieno della crisi energetica scoppiata nel 1973, quando l'allora Comunità Economica Europea (CEE) istituì nel 1975 il cosiddetto *Community Loans Mechanism* (CLM, Meccanismo di prestito comunitario) per affiancare un altro piano di prestiti inter-europeo creato nel 1971, l'European medium-term financial assistance facility (MFTA, Fondo europeo di assistenza finanziaria di medio periodo)<sup>92</sup>. Al di là di questo pur rilevante precedente, tuttavia, l'emissione di debito comune europeo è stata sempre osteggiata dai paesi "creditori", per il timore di doversi caricare sulle spalle i debiti pubblici dei paesi "debitori". Con lo scoppio della pandemia il discorso è tornato all'ordine del giorno. Dopo alcune aperture sul punto, tuttavia, è giunta la riunione dell'Eurogruppo del 24 marzo 2020, nella quale alcuni Stati, soprattutto i Ministri delle finanze di Olanda e Germania, si sono opposti all'ipotesi Eurobond (e anche, in quella sede, all'utilizzo senza condizionalità dei fondi MES).

In tale contesto si è formato un fronte comune (di nove Stati) che ha indirizzato una lettera al Presidente del Consiglio europeo, Charles Michel, in vista del Consiglio europeo del 26 marzo 2020. Nella lettera<sup>93</sup>, tra le altre cose, si richiede espressamente, di "lavorare su uno strumento di debito comune emesso da una Istituzione dell'UE per raccogliere risorse sul mercato sulle stesse basi e a beneficio di tutti gli Stati membri, garantendo in questo modo il finanziamento stabile e a lungo termine delle politiche utili a contrastare i danni causati da questa pandemia". In questo modo, come continua la lettera, non solo si darebbe "un chiaro messaggio di voler affrontare tutti assieme questo shock unico", rafforzando l'Unione Economica e Monetaria ma, soprattutto, si invierebbe "un fortissimo segnale" ai cittadini "circa la cooperazione determinata e risoluta con la quale l'Unione europea è impegnata a fornire una risposta efficace ed unitaria".

<sup>&</sup>lt;sup>92</sup>Il Clm permetteva all'Unione europea di indebitarsi sul mercato del credito ai Paesi che ne facessero richiesta. Il valore del prestito era di massimo tre miliardi di dollari, garantiti dal budget europeo e delle quote versate dagli Stati. A fare richiesta furono Irlanda e Italia e, negli anni Ottanta, Francia e Grecia.

<sup>&</sup>lt;sup>93</sup>Firmata dal Presidente del Consiglio italiano e dai capi degli Esecutivi di altri otto Stati (Belgio, Francia, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Portogallo, Slovenia e Spagna).

Le discussioni sul punto sono continuate presso il Consiglio europeo del 26 marzo 2020. In base a quanto è trapelato da indiscrezioni giornalistiche, Italia e Spagna hanno bocciato la bozza iniziale e in seguito i 27 capi di Stato e di Governo hanno raggiunto un accordo sulle conclusioni. Il documento finale prevede che la Presidente della Commissione europea e il Presidente del Consiglio europeo avrebbero dovuto presentare proposte di lungo periodo da concordare con le altre istituzioni, entro due settimane: in particolare, si afferma che l'UE debba trovare "una soluzione adeguata alla grave emergenza che tutti i Paesi stanno vivendo" <sup>94</sup>. Il 23 aprile 2020, su lettera di invito del presidente Michel, si è tenuta una nuova riunione del Consiglio europeo, sempre con la formula della video conferenza, durante la quale è stato approvato il mandato alla Commissione europea per la presentazione urgente della proposta per l'istituzione di un *Recovery fund*. Il Fondo – come specificano le Conclusioni del Presidente del Consiglio europeo – "dovrà essere di entità adeguata, mirato ai settori e alle aree geografiche dell'Europa maggiormente colpiti e destinato a far fronte a questa crisi senza precedenti".

Il percorso è proseguito con la proposta franco-tedesca, concordata fra la Cancelliera Merkel e il Presidente Macron, del 18 maggio 2020, che si può ritenere il vero punto di svolta. Sulla scia, molto probabilmente, proprio della sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco del 5 maggio 2020, la Germania ha operato un cambiamento storico nei confronti dell'UE, con una inversione di rotta che l'ha portata "a rivedere la sua tradizionale posizione nei confronti di Paesi bisognosi di aiuto a causa delle difficoltà in cui li ha posti detta catastrofe naturale" Proposta talmente rilevante da mettere in secondo piano il fatto che si iscriva ancora nella ricorrente frizione istituzionale tra approccio intergovernativo e comunitario. Secondo la proposta franco-tedesca la Commissione UE avrebbe

<sup>&</sup>lt;sup>94</sup>Il dibattito è proseguito, arricchendosi non solo di proposte accademiche, ma anche politiche: si pensi alla proposta spagnola, quella di un Fondo per la ripresa di 1000/1500 miliardi di euro, da raccogliere sui mercati grazie all'emissione di "bond perpetui", i cui interessi verrebbero ripagati da tasse UE.

<sup>&</sup>lt;sup>95</sup>Cfr. CAPRIGLIONE, Covid-19. Quale solidarietà, quale coesione nell'UE? Incognite e timori, cit., p. 203.

dovuto emettere titoli di debito sui mercati finanziari che sono garantiti dal bilancio settennale europeo (il c.d. *Multiannual Financial Framework*, MFF) e che vincolano, così, gli Stati membri ad assumere impegni eccedenti i loro versamenti effettivi da erogare per il MFF 2021-2027. L'iniziativa franco-tedesca suggerisce di utilizzare l'intero ammontare delle risorse per effettuare trasferimenti in funzione dell'intensità asimmetrica con cui gli Stati dell'UE sono stati colpiti dallo shock esogeno<sup>96</sup>. L'iniziativa di Merkel e Macron è, pertanto, connotata da una significativa redistribuzione delle risorse fra Stati membri mediante una politica fiscale accentrata, in quanto il debito di mercato della Commissione europea, ossia dell'UE, andrà coperto dagli Stati membri in base alle loro quote di contribuzione al MFF<sup>97</sup>. Le risorse ottenute in tal modo sarebbero allocate in proporzione all'impatto asimmetrico della pandemia nei diversi Stati membri.

Questa iniziativa ha segnato l'avvio di un processo, pur se graduale e accidentato, di accentramento europeo delle politiche fiscali che incorpora una condivisione dei rischi<sup>98</sup>. Si tratta peraltro del secondo tentativo di Merkel e Macron di iniziare un percorso simile: nel giugno 2018, infatti, nella Dichiarazione congiunta uscita dal vertice franco-tedesco di Meseberg, si poteva leggere che "l'unica risposta appropriata alla crisi [...] sta nella cooperazione europea". Per questo, le due delegazioni si erano impegnate ad una iniziativa comune per "istituire il bilancio dell'Eurozona per la competitività, la convergenza, la stabilizzazione, a partire dal 2021". In quella dichiarazione i due leader avevano avanzato varie proposte per progressi importanti nella *governance* economica dell'euro area: tuttavia, l'Eurogruppo che si riunì pochi giorni dopo e il successivo Euro-summit si limitarono a recepire una di quelle proposte (la riforma dello Statuto del MES) trascurando – di fatto – tutte le altre<sup>99</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>96</sup>Cfr. MESSORI, L'innovativa proposta franco-tedesca e il cattivo uso del pallottoliere, in Luiss Open, 21/05/2020.

<sup>&</sup>lt;sup>97</sup>Ibidem.

<sup>98</sup>Ibidem.

<sup>&</sup>lt;sup>99</sup>È forse corretto ricordare che l'Italia non fornì supporto a quella proposta. Non solo: in primo luogo, infatti, trasformò il Consiglio di fine giugno 2018 in una riunione sull'immigrazione; in secondo luogo, presentò un disegno di legge di bilancio per il 2019 che, violando esplicitamente le

Sulla scorta dell'accordo franco-tedesco la Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, ha presentato il 27 maggio 2020, nella plenaria del Parlamento europeo, una proposta per uno strumento per la ripresa – il Next Generation EU – integrato nel nuovo Quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027. Il Next Generation EU avrebbe dovuto avere una dotazione di 750 miliardi di euro, di cui 500 miliardi erogati sotto forma di sovvenzioni (grants) e 250 di prestiti (loans). Per finanziare tale fondo, l'Unione europea contrarrà prestiti sui mercati finanziari che verranno ripagati tra il 2028 e il 2058 attraverso i futuri bilanci UE. A tal fine, la Commissione propone nuove risorse proprie dell'Unione, tra cui una tassa sulle "importazioni" di CO2 (carbon border adjustment mechanism), nuovi ricavi dal sistema di scambio delle quote di emissioni e una tassa sul digitale<sup>100</sup>. Il piano è diviso in tre pilastri. Il primo, la *Recovery and resilience Facility*, è la parte più sostanziosa<sup>101</sup>. Il secondo pilastro è dedicato agli interventi per ricapitalizzare le imprese in difficoltà e agli investimenti. Il terzo riguarda il settore sanitario, la ricerca e la protezione civile. I fondi del primo pilastro, in particolare, verranno ripartiti tra i Paesi in base ad alcuni criteri e distribuiti sotto forma di prestiti o sussidi, per rendere le economie nazionali più resilienti e meglio preparate per il futuro.

La decisione del Consiglio Europeo del 21 luglio 2020 ha confermato la portata complessiva di *Next Generation EU*, ma ne ha modificato la composizione. Il cuore del programma, la *Recovery and Resilience Facility* ha visto un aumento dei fondi a disposizione dai 560 miliardi originariamente proposti dalla Commissione

regole fiscali nazionali ed europee, finì per rappresentare un vero e proprio assist per i Governi che si battono contro la creazione del bilancio dell'Eurozona.

<sup>&</sup>lt;sup>100</sup>Per la restituzione ai mercati dei 500 miliardi erogati a fondo perduto, l'esecutivo UE propone diverse soluzioni: un aumento dei contributi degli Stati al bilancio comunitario oppure nuove tasse riscosse a livello europeo. Le possibilità sono sostanzialmente due: aumentare il contributo degli Stati membri oppure introdurre nuove risorse proprie, attribuendole una quota di potere fiscale. Evidentemente, scegliere la prima soluzione accentuerebbe il carattere redistributivo dell'operazione, mentre se si scegliesse la seconda strada si accentuerebbe il carattere "federale".

<sup>&</sup>lt;sup>101</sup>Del quale fanno parte anche un programma per l'erogazione diretta di fondi (React-EU) a enti locali, ospedali e piccole-medie imprese, oltre che il fondo rurale e quello per la transizione ecologica.

Europea a 672,5 miliardi, di cui 312,5 costituiti da sovvenzioni e 360 da prestiti<sup>102</sup>. Le risorse del *Recovery Fund* non saranno distribuite in maniera incondizionata: al contrario, le condizionalità sono molto rigide (molto maggiori, ad esempio, di quelle previste per il MES sanitario). Per avere accesso alla propria quota, i Governi dovranno presentare un "Piano nazionale per la ripresa e la resilienza" nel quale indicare le riforme e gli investimenti che intendono finanziare. Gli Stati, peraltro, dovranno utilizzare queste risorse su materie contenute nelle Raccomandazioni Specifiche per Paese per il 2019 e per il 2020, integrando anche in tal modo le procedure del *Next Generation EU* nell'ambito del "Semestre Europeo". Una traccia dei possibili interventi utili a chiedere l'accesso i fondi può dunque essere ricercata nelle Raccomandazioni Specifiche per Paese<sup>103</sup>. Con queste, ormai da anni, l'Unione europea chiede all'Italia, tra le altre cose, di migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e il funzionamento della pubblica amministrazione.

Si tratta di un salto di qualità evidente nella solidarietà europea e di un primo embrione di mutualizzazione del debito, sebbene – pare opportuno precisarlo – non si tratta di mettere in comune il debito passato degli Stati, ma solo di prendere a debito una parte di risorse. Un'importante innovazione è che le erogazioni avverrebbero secondo il "bisogno", cioè la valutazione della gravità dell'impatto della pandemia sugli Stati: di fatto sarebbe un trasferimento a fondo perduto che

<sup>&</sup>lt;sup>102</sup>Si arriva comunque alla somma totale di 750 miliardi: oltre ai 672,5 miliardi del *Recovery and Resilience Facility*, sono previsti: 47.5 miliardi per *React-EU*; 10 miliardi per il *Just Transition Fund*; 7.5 miliardi per il *Rural Development*; 5.6 miliardi per *InvestEU*; 5 miliardi per *Horizon Europe* e 1.9 miliardi per *RescEU*.

<sup>&</sup>lt;sup>103</sup>Cfr. European Commission, Commission Staff Working Document Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans, Brussels, 22.1.2021 SWD(2021) 12 final, part 1/2, p. 8: "Member States should look at the full set of country-specific recommendations addressed to them by the Council, in particular under the 2019 and 2020 Semester cycles. Unless the Commission has assessed the progress with these recommendations as 'substantial progress' or 'full implementation', all country-specific recommendations are considered to be relevant. Member States should provide a detailed explanation of how, all or a significant subset of, the relevant country-specific recommendations are effectively addressed by the proposed measures, so that the related challenges are expected to be resolved or otherwise addressed in a manner that significantly contributes to their resolution. Against this background, any prioritisation of country-specific recommendations in the plan should be justified, so as to ensure that the plan addresses at least a significant subset of the recommendations. In particular, it should be indicated why these prioritised challenges are considered more significant to boost the growth potential of the economy of the Member State in a sustainable and inclusive manner and how the plan represents a comprehensive and adequate response to the economic and social situation of the Member State concerned".

redistribuisce da nord a sud. Questo è esattamente l'aspetto "solidaristico" o di trasferimento di fondi: non c'è simmetria tra contributi nazionali e fondi ricevuti. Per una UE che sinora ha usato solo logiche strettamente riassicurative, dove cioè i fondi messi in comune sono presi a prestito dal Paese che ne ha bisogno, con vincolo di restituzione, si tratta di una rivoluzione epocale.

Già si è iniziato ad utilizzare l'espressione "Hamilton moment" per descrivere questa fase della storia europea. L'espressione si riferisce al contributo che il segretario al Tesoro americano Alexander Hamilton diede, nel 1790, alla trasformazione del debito dei singoli Stati della confederazione in debito pubblico del governo federale, un momento fondamentale nella trasformazione degli Stati Uniti nel paese che conosciamo oggi<sup>104</sup>. La proposta franco-tedesca e quella della Commissione mettono le basi per attuare una svolta simile nell'Unione Europea. Hamilton consolidò in un unico debito pubblico federale i debiti accumulati, per finanziare la guerra, sia dal Governo degli Stati Uniti ai tempi della Confederazione, sia dai singoli Stati. Le vecchie obbligazioni furono sostituite da nuove obbligazioni federali, più tardi garantite da una banca quasi-centrale, la Bank of the United States, e gli interessi ripagati da tasse federali<sup>105</sup>. Anche al tempo di Hamilton all'inizio a fare resistenza, furono "gli Stati più virtuosi (e ricchi, Virginia in testa) che hanno già saldato i loro debiti e che temono, con il consolidamento, di dover pagare i conti degli Stati meno virtuosi e morosi (Massachusetts in testa)" 106. Eppure, a ben vedere, nel caso europeo non si può parlare propriamente di momento hamiltoniano: infatti, a differenza di quanto avvenne negli Stati Uniti, non si mette in comune il debito pubblico passato. Sembra allora più corretto non tanto parlare

1

<sup>104</sup> Cfr. SAITTO, No taxation without representation: il dibattito sul potere di tassare alle origini dell'esperienza costituzionale statunitense e la sua eredità, in Diritto pubblico, n. 2, 2013, p. 641 s.
105 Nell'ultimo comma della sez. 8^ dell'art. 1 della Costituzione USA, che attribuisce al Congresso il potere di fare tutte le leggi necessarie e opportune per l'esercizio dei poteri enumerati nella sezione stessa e di tutti gli altri poteri che la Costituzione conferisce al Governo degli Stati Uniti. Fu proprio facendo leva su tale disposizione che Hamilton, nella sua qualità di segretario del Tesoro, fornì al Presidente Washington la teoria degli implied powers atta a giustificare la conformità a Costituzione della istituzione di una Banca Nazionale.

<sup>&</sup>lt;sup>106</sup>Cfr. TESTI, Per avere un "Hamilton moment" ci vogliono tipi come Alexander Hamilton, in Short Cuts America, 22/05/2020.

di Hamilton, quanto di Albert Gallati (segretario del Tesoro 1801-1814) che inventò la formula (*grants-in-aid*) per condizionare gli Stati che ricevevano aiuti per conseguire obiettivi federali<sup>107</sup>.

4. Un beneficio evidente del *Next Generation EU* per affrontare la pandemia, le sue conseguenze e limitare le ulteriori divergenze fra Stati membri è che questa soluzione si pone al riparo da dispute promosse da Corti costituzionali nazionali. Gli stessi giudici tedeschi, con la sentenza di cui si dirà tra poco, sembrano indicare (quantomeno tra le righe) che riconfinare la BCE al ruolo di regolatore dei livelli di liquidità non significa disconoscere gli obiettivi della coesione economica e dell'integrazione europea, bensì restituirli alla democrazia parlamentare. Anche per il contrasto degli effetti economico-finanziari dell'emergenza Covid-19, infatti, un ruolo del tutto centrale è stato assunto dalla Banca Centrale Europea, sebbene con alcuni tentennamenti iniziali, dovuti soprattutto ad una frase della Presidente della BCE.

"We are not here to close spreads, this is not the function or the mission of the Ecb". Con queste parole, a prima vista l'antitesi del 'whatever it takes' di Mario Draghi del 2012, Christine Lagarde, rispondendo a una domanda sul premio di rischio in forte ascesa in alcuni Paesi dell'Eurozona (a partire dall'Italia), ha fatto salire gli spread di tutti i bond dei paesi del Sud Europa. Tecnicamente, invero, Lagarde ha semplicemente ricordato che spetta ai Governi ridurre gli spread con comportamenti prudenti sul versante dei conti pubblici. Eppure, in un momento di crisi, l'errore di comunicazione della Presidente della BCE è stato evidente: infatti, un banchiere centrale, quando parla, manda messaggi ai mercati, che di conseguenza reagiscono. Eppure, a rileggere le parole della Presidente Lagarde dopo la sentenza del 5 maggio del Bundesverfassungsgericht, pare che quella dichiarazione – comunque quantomeno "incauta" visto il momento d'emergenza e incertezza – avesse un destinatario ben preciso.

<sup>&</sup>lt;sup>107</sup>Cfr. FABBRINI, La UE deve ridisegnare l'Unione fiscale, in IlSole24Ore, 24/05/2020.

Durante la crisi economico-finanziaria del 2011-2013, infatti, mentre, dal punto di vista dell'architettura istituzionale si era sviluppata la c.d. 'sindrome di Francoforte'108 – si era ritenuta cioè sufficiente una manutenzione delle norme dell'UEM – il peso della risoluzione della crisi era stato assunto dalla BCE, che si era spinta al limite dei poteri che le erano attribuiti dai Trattati. In questo senso, la crisi finanziaria e dei debiti sovrani ha segnalato "un mutamento del ruolo della BCE, non solo per via dell'impegno di questa istituzione nell'ambito delle operazioni straordinarie di natura non convenzionale, ma anche a causa della funzione consultiva di fatto svolta nella definizione dei piani di salvataggio degli Stati debitori"109. Questo enlargement of functions110 ha avuto inizio, in particolare, nel momento in cui il Presidente Mario Draghi ha dichiarato che la BCE, per salvare l'euro, avrebbe fatto 'whatewer it takes' 111, rendendo nota questa posizione alle forze del mercato. Questa 'vocazione politica' della BCE<sup>112</sup>, in particolare, ha rappresentato un segnale decisivo per la fiducia dei mercati, che hanno capito in quel momento che ci sarebbe stato un forte sostegno ai Paesi in difficoltà, attenuando in questo modo la speculazione finanziaria che si stava scaricando su alcuni debiti sovrani degli Stati dell'Eurozona<sup>113</sup>.

La dichiarazione di Lagarde ha messo in dubbio tale ruolo ormai acquisito dalla BCE, mettendo peraltro in ombra una prima mossa, comunque importante, che l'istituzione aveva fatto, lo stesso giorno, in risposta all'emergenza. Infatti, si era

<sup>&</sup>lt;sup>108</sup>Cfr. MOSTACCI, La sindrome di Francoforte: crisi del debito, costituzione finanziaria europea, torsioni del costituzionalismo democratico, in Politica del diritto, n. 4, 2013.

<sup>&</sup>lt;sup>109</sup>Cfr. IBRIDO, *Il controllo democratico della politica monetaria: equilibri costituzionali e integrazione europea dopo le sentenze OMT*, in *Federalismi.it*, 8 marzo 2017. <sup>110</sup>*Ivi*, p. 4.

<sup>&</sup>lt;sup>111</sup>European Central Bank, Directorate General Communication, Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank at the Global Investment Conference in London, 26/07/2012: "we think that the euro is irreversible […] Within our mandate, the Ecb is ready to do whatewer it takes to preserve the euro. And believe me, i twill be enough". Sulle implicazioni costituzionali di quel discorso, cfr. BONINI, La Banca centrale europea tra forma di governo parlamentare, democrazia "à la UE" e "costituzionalismi intrecciati", in Rivista AIC, n. 4, 2016.

<sup>&</sup>lt;sup>112</sup>Cfr. RAFFIOTTA, *Il volto ambiguo della Banca centrale europea*, in *La costituzione finanziaria*. *La decisione di bilancio dello Stato costituzionale europeo*, a cura di MORRONE, Torino, 2015, p. 215 s., spec. 229.

<sup>&</sup>lt;sup>113</sup>Cfr. IBRIDO, voce *Banca Centrale Europea*, in *Dig. disc. pubbl.*, VII aggiornamento, Torino, 2017, p. 90 s.

appena deciso di mettere a disposizione 120 miliardi di euro di acquisti aggiuntivi e annunciati proprio il 12 marzo: in particolare, si trattava di una nuova operazione mirata di rifinanziamento a più lungo termine (TLTRO).

In seguito, il Consiglio direttivo della Banca Centrale Europea ha creato un nuovo programma di acquisto di emergenza pandemica, in aggiunta ai 120 miliardi già previsti il 12 marzo. Questo nuovo piano, annunciato il 18 marzo 2020, prende il nome di *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP), ha una dotazione complessiva pari a 750 miliardi di euro o più del 6% del PIL fino alla fine del 2020; dotazione complessiva che, pur essendo già notevole, può essere aumentata e la sua composizione può essere adattata "per quanto necessario e per tutto il tempo necessario".

La BCE ha affermato, nel comunicato stampa col quale ha annunciato il PEPP, che "non tollererà alcun rischio alla regolare trasmissione della sua politica monetaria in tutte le giurisdizioni dell'area euro". Col PEPP si compreranno titoli pubblici e privati, inclusi quelli greci, col limite della quota di partecipazione dei singoli Paesi al capitale della BCE (capital key), ma derogabile per flessibilità. Dunque, la BCE ha allargato, in fin dei conti, il suo campo d'azione e superato i limiti massimi all'acquisto di titoli che si era autoimposta<sup>114</sup>. Infatti, nel comunicato stampa, la BCE indica che, sebbene benchmark per l'allocazione degli acquisti di titoli resterà la capital key, allo stesso tempo afferma che gli acquisti saranno effettuati con una certa flessibilità nel tempo, per tipi di attività e tra diversi Paesi. In sostanza, la BCE potrà acquistare di più e con meno vincoli. Si tratta, a ben vedere, di più di quanto non potesse fare Mario Draghi. Con tale aiuto – di fatto anch'esso 'personalizzato' - agli Stati in difficoltà, la BCE, in concreto, sostiene la politica di bilancio dei Governi, intervenendo sul mercato secondario dei titoli di Stato per un ammontare di poco superiore ai mille miliardi di euro (alle misure prese nel marzo 2020, infatti, devono essere aggiunte quelle che la BCE già stava attuando).

<sup>&</sup>lt;sup>114</sup>Cfr. i punti 2 e 3 del Press release, *ECB announces* €750 billion Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP), 18/03/2020.

Il programma è stato, poi, ulteriormente ampliato il 4 giugno 2020, con la possibilità per la BCE di acquistare titoli fino ad un totale di 1.350 miliardi di euro. Ancora, l'8 dicembre 2020 la BCE ha aumentato la dotazione del PEPP di 500 miliardi fino a 1.850 miliardi e prorogato il programma fino a marzo 2022. Il Consiglio direttivo ha inoltre deciso di estendere il periodo di tempo entro il quale reinvestire il capitale rimborsato sui titoli in scadenza nel quadro del PEPP almeno sino alla fine del 2023. Inoltre, il Consiglio direttivo BCE ha deciso di ricalibrare le condizioni applicate alla terza serie di operazioni mirate di rifinanziamento a più lungo termine (TLTRO III): in particolare, ha deciso di estendere di dodici mesi, fino a giugno 2022, il periodo nel quale si applicheranno condizioni considerevolmente più favorevoli.

C'è inoltre da segnalare come dal 7 aprile la BCE non affida più l'accesso alla liquidità dei Paesi dell'area euro ai giudizi delle agenzie di *rating*. Dal 2012 era previsto che la BCE non potesse acquistare titoli dei Paesi che le agenzie di *rating* avessero giudicato al gradino più basso. La decisione del Consiglio direttivo della BCE prevede che fino al 2021 si potranno acquistare anche i titoli meno sicuri (anche in vista di un possibile declassamento dell'Italia). Si tratta di una mossa importante, anche per evitare il c.d. "doom loop", il circolo vizioso fra rischio sovrano e bancario. Inoltre, la BCE ha ulteriormente allentato le condizioni delle aste TLTRO3 e ha tagliato il tasso sulle aste da giugno 2020 a giugno 2021 a 50 punti base al di sotto del tasso medio sulle aste principali. Per le banche 'virtuose' in termini di credito erogato all'economia il tasso sarà 50 punti base al di sotto del tasso medio sui depositi prevalente nello stesso periodo.

Per assicurare liquidità alle banche – il principale meccanismo di trasmissione della politica monetaria – la BCE ha esteso le operazioni per il loro rifinanziamento e ha portato a circa 3000 miliardi di euro l'ammontare complessivo dei fondi. Per tale scopo sono stati implementati una serie di LTRO ponte finché il Consiglio direttivo non ha deciso di inaugurare una nuova serie di operazioni, le c.d. "PELTROs": si tratta di una nuova serie di iniezioni di liquidità a lungo termine, sette operazioni

cominciate a maggio 2020 e con scadenze scaglionate fino a settembre 2021, a tasso fisso e piena aggiudicazione, con un tasso di 25 punti base al di sotto del tasso principale prevalente nel periodo.

Così come avvenuto per la crisi 2011-2013, dunque, la BCE ha adottato, sin dall'inizio dell'emergenza e con grande tempestività, politiche monetarie non convenzionali. Nel caso della crisi precedente, la BCE ha esercitato un ruolo di supplenza<sup>115</sup>, superando quel ruolo di banca centrale indipendente dai mercati e dalla politica che si era immaginato nei Trattati. Durante la crisi economico-finanziaria del 2011-2013, la BCE, con le sue misure non convenzionali – e in particolare con il *Quantitative Easing* avviato nel 2015 – ha iniziato a comportarsi 'come se' fosse un prestatore di ultima istanza. D'altro canto, la BCE si è trovata dinanzi a "un'alternativa del diavolo: o rischiare di andare oltre la propria missione [...] o rischiare di provocare il collasso sociale dei Paesi in difficoltà"<sup>116</sup>. La Banca Centrale, per alcuni, è andata oltre il suo mandato, e si può dunque ritenere che la discrezionalità politica sia venuta proprio da quell'istituzione che avrebbe dovuto obbedire a regole eminentemente tecniche<sup>117</sup>: tanto che, come è stato sostenuto, la BCE è stata il vero e proprio "custode della costituzione economica"<sup>118</sup>.

Non può, a tal proposito, non essere presa in considerazione la giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht* e quella della Corte di Giustizia dell'Unione europea, almeno incidentalmente. Infatti, la compatibilità dei programmi di politica monetaria della BCE col diritto dell'Unione e, in particolare, delle misure non convenzionali, è stata più volte messa in dubbio. Senza qui poter ricostruire analiticamente tale giurisprudenza, basti dire come, dopo che la Corte di

<sup>&</sup>lt;sup>115</sup>Sul ruolo di supplenza svolto dalla BCE, cfr. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, a cura di ID., Bologna, 2012, p. 383 s., spec. p. 404 s.

<sup>&</sup>lt;sup>116</sup>Cfr. MANZELLA, Sui principi democratici dell'Unione europea, Napoli, 2013, p. 147.

<sup>&</sup>lt;sup>117</sup>Ivi, p. 138. Si v. anche BUFFONI, La politica della moneta e il soggetto della sovranità: il caso 'decisivo', in Rivista AIC, n. 2, 2016, dove si cerca di "dimostrare come le transazioni monetarie definitive [...] decise dalla Banca centrale, a partire dal 'whatever it takes' del discorso di Londra di Draghi del 26 luglio 2012, siano un caso 'critico', 'decisivo', perché eccepiscono la norma fondamentale del diritto pattizio ordinario e mettono in gioco la questione della sovranità".

<sup>&</sup>lt;sup>118</sup>Cfr. BUZZACCHI (a cura di), *La Banca Centrale Europea. Il custode della costituzione economica*, Milano, 2017.

Giustizia<sup>119</sup>, nell'ambito del caso *OMT/Gauweiler*, ha dato un'interpretazione flessibile della riserva statale in materia di politica economica (escludendo che programmi di acquisto di titoli del debito pubblico da parte della BCE violassero il divieto di finanziamento monetario degli Stati membri di cui agli artt. 123-125 TFUE), il *Bundesverfassungsgericht* (con una decisione del 21/06/2016, nota come sentenza OMT II<sup>120</sup>) ha da una parte confermato che il programma OMT non costituisce uno sconfinamento delle competenze attribuite dai Trattati, ma, dall'altra parte, ha individuato un "vademecum" di condizioni che si è riservata di applicare in futuro per valutare la legittimità delle misure non convenzionali poste in essere dalla BCE<sup>121</sup>.

In particolare, alla luce della sentenza della Corte di Giustizia, non dovrebbe essere messa in dubbio la legittimità delle misure della BCE in risposta all'emergenza pandemica, se si accoglie l'interpretazione della sentenza del 16 giugno 2015 della CGUE nel senso di consentire alla BCE, con mezzi non convenzionali, di "perseguire obiettivi economici quando questi sono determinati dalla necessità di evitare il collasso dell'Eurozona, cioè quando sia minacciata la stessa esistenza dell'Unione monetaria" Sembrano, infatti, esserci pochi dubbi sul fatto che l'emergenza Coronavirus abbia messo in serio pericolo l'esistenza stessa dell'Unione monetaria e della moneta unica.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>119</sup>Sul rinvio pregiudiziale del *BVerfG* in occasione della decisione OMT I, cfr., almeno, DI MARTINO, *Le* Outright Monetary Transactions *tra Francoforte, Karlsruhe e Lussemburgo. Il primo rinvio pregiudiziale del BVerfG*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2014; SAITTO, *Economia e stato costituzionale. Contributo allo studio della "Costituzione economica" in Germania*, Milano, 2016, spec. p. 322 s. Sulla sentenza della Corte di Giustizia cfr. PISANESCHI, *Legittimo secondo la Corte di Giustizia il piano di allentamento monetario (OMT) della BCE. Una decisione importante anche in relazione alla crisi greca*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2015; FARAGUNA, *La Corte di Giustizia strizza l'occhio alla Corte di Karlsruhe nel caso Gauweiler (OMT)*, in *Quad. Cost.*, n. 3, 2015, p. 798 s.

<sup>&</sup>lt;sup>120</sup>Sulla decisione OMT del Tribunale costituzionale federale tedesco, cfr. DE PETRIS, *Un compromesso responsabile: la risposta del Tribunale costituzionale federale tedesco alla sentenza della Corte di Giustizia sul rinvio pregiudiziale di Karlsruhe*, in Federalismi.it, n.13, 2016; SAITTO, *Il* Bundesverfassungsgericht *e l'Europa: istanze "controdemocratiche", principio di responsabilità e difesa della democrazia rappresentativa alla luce del caso* OMT, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 3, 2016.

<sup>&</sup>lt;sup>121</sup>Cfr. IBRIDO, *Il controllo democratico della politica monetaria: equilibri costituzionali e integrazione europea dopo le sentenze OMT*, cit., p. 3.

<sup>&</sup>lt;sup>122</sup>Cfr. MANZELLA, PINELLI e GIANNITI, *Politica monetaria e politica economica nell'Unione europea*, in *Astrid*, 2016.

Si giunge così alla sentenza del 5 maggio del 2020 del Bundesverfassungsgericht, che pur dedicandosi al Quantitative Easing, deve essere letta in controluce per analizzare le nuove misure messe in campo dalla BCE. La sentenza del 5 maggio<sup>123</sup> ha parzialmente accolto alcune questioni aventi a oggetto gli acquisti disposti dalla Banca Centrale Europea nell'ambito del Quantitative Easing. Quest'ultimo prevedeva acquisti di titoli di Stato e obbligazioni da parte del Sistema europeo delle banche centrali (SEBC) con l'obiettivo di stimolare l'inflazione per riportarla all'obiettivo del 2% annuo. Come è noto, il BVerfG aveva promosso rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'UE con ordinanza del 18 luglio 2017<sup>124</sup> e quest'ultima aveva ritenuto che il Quantitative Easing non violasse il diritto dell'Unione e che le misure poste in essere non eccedessero il mandato della BCE e del SEBC<sup>125</sup>. In particolare, alla CGUE era stato dato l'onere di valutare se il QE avesse violato il divieto di finanziamento monetario. La CGUE, nel 2018, giudicò il QE compatibile col diritto dell'Unione, adducendo tra le altre cose, alla non selettività, alla bassa rischiosità dei titoli e, soprattutto, ai rigorosi limiti all'acquisto per emissione ed emittente. Proprio i limiti che la BCE ha deciso di travalicare con il PEPP. La decisione del BVerfG, peraltro, era attesa inizialmente il 24 marzo 2020 ma il 16 marzo, due giorni prima che Lagarde lanciasse il nuovo programma da 750 miliardi, è stata rinviata a maggio.

<sup>&</sup>lt;sup>123</sup> 2 BvR 859/15 - 2 BvR 1651/15 - 2 BvR 2006/15 - 2 BvR 980/16, 5 maggio 2020. Cfr. i primi commenti di CIANCIO, The 5 May 2020 Bundesverfassungsgericht's Decision on the ECB's public sector purchase program: an attempt to "break the toy" or a new starting point for the Eurozone?, in Federalismi.it, 27/05/2020; FARAGUNA, Il Bundesverfassungsgericht dichiara ultra vires il Quantitative easing (con uno sguardo al Pandemic Emergency Purchase Programme?), in Forum dei Ouad. Cost., 12/05/2020, p. 307 s.; POIARES MADURO, Some Preliminary Remarks on the PSPP Decision of the German Constitutional Court, in VerfBlog, 6/05/2020; CHESSA, Perché il tribunale costituzionale tedesco sbaglia nel censurare gli "effetti di politica economica" della BCE?, in LaCostituzione.info, 8/05/2020; GUAZZAROTTI, Cose molto cattive sulla ribellione del Tribunale costituzionale tedesco al Quantitative easing della BCE, in LaCostituzione.info, 10/10/2020.; DANI e JOSÉ MENÉNDEZ, Soft conditionality through soft-law: le insidie nascoste del Pandemic Crisis Support, in LaCostituzione.info, 10/10/2020; PACE, Il BVerG e la sentenza sul programma PSPP: "c'è della logica in questa follia"? Il prevedibile "rientro" della "crisi istituzionale" annunciata nella sentenza (provvisoria) del 5 maggio 2020, in Federalismi.it, 27/05/2020; SAITTO, "Tanto peggio per i fatti". Sipario sulla Presidenza Voßkuhle: il caso Quantitative Easing di fronte al Bundesverfassungsgericht, in *Diritticomparati.it*, 7/05/2020.

<sup>&</sup>lt;sup>124</sup> FARAGUNA, Da Karlsruhe un nuovo rinvio pregiudiziale contro la BCE: inutile o dannoso?, in Quad. cost., n. 4, 2017, p. 930.

<sup>&</sup>lt;sup>125</sup> Causa C-493/17, Weiss, 11 dicembre 2018.

La Corte tedesca afferma anzitutto che decidere sulla legittimità del QE non spetta alla sola CGUE, ma anche alle Corti nazionali, almeno quando la CGUE prende decisioni manifestamente sbagliate. La sentenza ha numerosi profili di interesse, ma per quel che qui rileva basti dire che il *BVerfG* ha contestato la violazione del principio di proporzionalità e, in particolare, un grave difetto di motivazione, assegnando un periodo di tre mesi entro il quale porre rimedio al difetto di motivazione sulla proporzionalità. La Corte ha sollecitato la BCE a dimostrare in modo comprensibile e sostanziale che gli obiettivi della sua politica monetaria non sono sproporzionati rispetto agli effetti di politica economica e fiscale che produce. Altrimenti, la Corte minaccia di imporre alla *Bundesbank* di non dare esecuzione ai provvedimenti della BCE.

Lasciando da parte la questione relativa all'intrusione del *BVerfG* sui poteri della BCE e della CGUE – posto che anche se gli Stati membri sono rimasti "the *Masters of the Treaties*", questo non vale nei settori comunitarizzati come quello della politica monetaria<sup>126</sup> – va segnalato che la "parte apparentemente più innocua della sentenza"<sup>127</sup>, quella che illustra le motivazioni del rigetto delle questioni fondate sul divieto del finanziamento monetario, deve essere letta in controluce rispetto al nuovo programma PEPP. In questa parte, infatti, il *BVerfG* stila una lista di condizioni che permettono di ritenere non violato il divieto di finanziamento monetario<sup>128</sup>.

Si tratta di una serie di condizioni necessarie per la legittimità dei programmi di acquisto, non solo di quelli passati, ma applicabile anche a quelli in corso o futuri,

<sup>&</sup>lt;sup>126</sup>Cfr. NORI, Perché la Corte federale tedesca ha sbagliato, in LaCostituzione.info, 30/05/2020.

<sup>&</sup>lt;sup>127</sup>Cfr. FARAGUNA, *Il* Bundesverfassungsgericht *dichiara* ultra vires *il* Quantitative easing, cit., p. 309.

<sup>&</sup>lt;sup>128</sup>Tra queste il volume limitato degli acquisti fin dall'inizio del programma; la pubblicazione di informazioni soltanto aggregate sulle caratteristiche degli acquisti; il limite per cui le banche centrali dell'Eurosistema non possono detenere più del 33% di una determinata emissione di titoli delle amministrazioni centrali di uno Stato membro o più del 33% dei titoli in circolazione di una di queste amministrazioni; la proporzione dei volumi di acquisti rispetto alla quota di capitale; le limitazioni all'acquisto di titoli da soggetti pubblici soltanto se il cedente sia in possesso di una certificazione minima di qualità del credito che consenta l'accesso al mercato; il carattere comunque limitato e discontinuo degli acquisti che devono cessare nel momento in cui non siano più necessari rispetto all'obiettivo di riportare l'inflazione al 2%.

inclusi quelli recenti per la crisi pandemica e, in particolar modo, il PEPP. La Corte afferma che il QE non viola in modo manifesto il divieto di finanziamento monetario degli Stati, ma solo se rispetta certi vincoli: il tetto del 33% agli acquisti dei titoli e il fatto che gli acquisti devono avvenire in proporzione alla capital key, vincolo che – come ricordato poc'anzi – la BCE ha quantomeno "affievolito" per il PEPP. Un altro vincolo riguarda l'entità degli acquisti: la Corte afferma che volume e durata delle operazioni di QE iniziate nel 2015 hanno implicazioni che superano la politica monetaria, coincidendo con interventi non proporzionati visti gli altri effetti che causano sull'economia. Nel comunicato stampa che annuncia la decisione si afferma che la sentenza non si applica ai programmi di acquisti istituiti per la crisi sanitaria. A ben vedere, la precisazione "suona come una excusatio non petita" 129, poiché non solo si è messa in discussione la solidità e l'indipendenza istituzionale della BCE, col rischio di creare una qualche ripercussione anche sull'efficacia delle nuove misure, ma bisogna anche considerare che la compatibilità specifica con le condizioni poste dal BVerfG per ritenere non violato il divieto di finanziamento monetario non sembrano facilmente applicabili al nuovo *Pandemic Emergency* Purchase Programme" 130.

C'è da sottolineare come nel solo mese di marzo 2020 la BCE abbia comprato 37,3 miliardi di titoli pubblici dell'area euro e, di questi, 11,8, (dunque il 31%), di titoli italiani (a febbraio gli acquisti di titoli italiani erano stati 2,2 miliardi). La BCE ha dunque concentrato in buona parte sull'Italia gli strumenti annunciati il 12 marzo, prima della creazione del PEPP. Se con quella operazione la BCE è riuscita a evitare che la crisi economica si trasformasse in crisi finanziaria, lo ha fatto tramite un travaso di risorse dai paesi del nord a quelli mediterranei: anche nell'ambito di tale contesto deve essere inserita la sentenza del *Bundesverfassungsgericht*. La BCE ha reagito alla sentenza con una ferma replica, ribadendo che "l'impegno a fare qualunque cosa necessaria nel suo mandato per garantire che l'inflazione salga a

<sup>&</sup>lt;sup>129</sup> FARAGUNA, *Il* Bundesverfassungsgericht *dichiara* ultra vires *il* Quantitative easing, cit., p. 312. <sup>130</sup> *Ivi*, p. 313.

livelli coerenti con il suo obiettivo a medio termine" <sup>131</sup>.

5. Con il prolungarsi anche nel 2021, in tutta Europa, dell'emergenza Coronavirus, appare sempre più evidente che questa crisi non è comparabile a quella del 2011-2013. Infatti, quella attuale si caratterizza per la sua ubiquità: lo shock è simmetrico e non colpisce alcuni Paesi più di altri o, quantomeno, non per responsabilità a loro ascrivibili. Purtuttavia, diverse erano le situazioni di partenza degli Stati membri, sotto molti punti di vista. Ci si trova dinanzi ad una crisi simmetrica con asimmetriche posizioni di partenza. In Italia, ad esempio, il virus ha attaccato un sistema già in parte compromesso, sia dal punto di vista del debito pubblico sia dal punto di vista della anemica crescita economica. Il crollo del PIL italiano è il più alto tra tutti gli Stati europei, anche perché si partiva da uno dei livelli di crescita più bassi<sup>132</sup>. A questo vanno aggiunti altri problemi strutturali del Paese: buona parte del deficit accumulato in precedenza, infatti, è stato utilizzato per finanziare spesa corrente; quando si sono finanziati investimenti, questi ultimi hanno avuto spesso difficoltà a tramutarsi in opere concrete e lo stesso sta avvenendo oggi, con problemi gravi nell'amministrazione pubblica e nella burocrazia, che non permettono di sbloccare le risorse (anche di spesa corrente) che la politica ha stanziato.

Il progetto europeo non era giunto ad un punto più avanzato per una "sostanziale mancanza di volontà di alcuni Stati membri nell'attivare gli strumenti e le procedure che rendono possibile un condiviso 'stare insieme', affrontando le avversità con spirito solidale" allo stesso tempo, tuttavia, "fra le cause del mancato upgrade del progetto di integrazione rileva anche il comportamento

<sup>&</sup>lt;sup>131</sup> Anche la Presidente Lagarde è tornata sul punto, ribadendo l'indipendenza della BCE e precisando che quest'ultima risponde solo al Parlamento europeo, sotto la giurisdizione della Corte di giustizia europea. Cfr. MASSARO, *Bce, Lagarde replica alla corte tedesca: "Da noi soluzioni eccezionali contro la crisi"*, in *Corriere della sera*, 7/05/2020.

<sup>&</sup>lt;sup>132</sup>Si pensi che nel mese di marzo la produzione industriale dell'area euro è diminuita del 11,3% rispetto al mese precedente, e del 12,9% rispetto all'anno prima. In Italia, questi numeri sono, rispettivamente, 28,4% e 29,3%.

<sup>&</sup>lt;sup>133</sup>Cfr. CAPRIGLIONE, Covid-19. Quale solidarietà, quale coesione nell'UE? Incognite e timori, cit., p. 211.

finanziariamente irresponsabile di alcuni Stati, i quali hanno preteso di far gravare su altri (le generazioni future, gli Stati UE virtuosi, etc.) le scellerate politiche economiche pre-elettoralistiche prive di qualsiasi visione di medio-lungo periodo, così alimentando un clima di diffidenza e sospetto da parte dei Paesi che, invece, avevano orientato il proprio comportamento al rispetto del principio di responsabilità finanziaria"<sup>134</sup>.

La situazione causata dall'emergenza pandemica giustifica – e, anzi, impone - decisioni di spesa corrente. Tuttavia, analizzando i provvedimenti adottati finora in Italia, si possono notare molte delle caratteristiche delle politiche economiche italiane degli ultimi decenni: bonus, aiuti frammentati, meccanismi farraginosi. Se, infatti, in una prima fase sarebbe stato sbagliato dare una valutazione negativa dell'azione di Governo, in quanto si sarebbe potuto pensare che – soprattutto col decreto Cura Italia – ci si trovasse dinanzi alla "parte iniziale di un più ampio piano strategico che dovrebbe essere incentrato essenzialmente su una 'logica ricostruttiva' del nostro Paese" 135, deve essere valutata più severamente la seconda fase di intervento governativo e parlamentare. In generale, infatti, sembra del tutto prioritaria la necessità di rendere l'Italia in grado di finanziare autonomamente con la crescita – il proprio welfare, senza dover necessariamente utilizzare risorse a debito. A maggior ragione in un momento nel quale, una volta che saranno superate le conseguenze della crisi economica, le prospettive di crescita rimarranno largamente insoddisfacenti se non verrà colta l'opportunità di affrontare e superare i principali problemi strutturali ereditati dal passato<sup>136</sup>. D'altro canto, la liquidità serve per "comprare tempo", ma questo approccio può funzionare se contemporaneamente i Governi e le istituzioni rappresentative saranno capaci di avviare convincenti programmi di crescita sostenibile<sup>137</sup>. Ora che l'indebitamento appare quanto mai necessario, si dovrebbe utilizzare, oltre che per sostenere chi è

<sup>&</sup>lt;sup>134</sup>*Ivi*, pp. 211-212.

<sup>&</sup>lt;sup>135</sup>Cfr. CAPRIGLIONE, La finanza UE al tempo del coronavirus, cit. p. 7,

<sup>&</sup>lt;sup>136</sup>Cfr. DI GIORGIO, La vera sfida sono i problemi strutturali, in LuissOpen, 28/05/2020.

<sup>&</sup>lt;sup>137</sup>Cfr. PADOAN, Curare l'incertezza, in Il Foglio, 18/04/2020.

in difficoltà, anche per rilanciare il Paese in un'ottica di sostenibilità futura<sup>138</sup>. Il maggiore intervento pubblico sull'economia attraverso l'indebitamento richiede infatti di interrogarsi sulle modalità di riassorbimento del maggiore debito contratto.

L'Unione europea ha messo in campo una serie di misure straordinarie e tempestive: i fondi di MES, SURE e BEI, peraltro, sono comunque debito che andrà a incrementare quello italiano. Questo debito pubblico andrà finanziato, ed ecco il ruolo della BCE, che incontra tuttavia vincoli di natura legale, primo fra tutti l'art. 123 del Trattato sul funzionamento dell'Ue, che vieta la monetizzazione dei deficit<sup>139</sup>. E, ora, la sentenza del 5 maggio del *Bundesverfassungsgericht*, i cui effetti sistemici non possono essere ancora del tutto chiari. Ecco dunque come il *Next Generation EU*, quantomeno nella parte dedicata ai trasferimenti a fondo perduto, da un punto di vista finanziario, potrebbe aiutare nella sostenibilità del debito pubblico italiano, ma solo se da quelle risorse nascerà un incremento della crescita economica rispetto al periodo pre-pandemia.

Col Next Generation EU sembra possibile – per la prima volta – un cambiamento di paradigma ancora più importante e relativo alla qualità (e non solo alla quantità) della spesa pubblica nazionale. L'UE si è sempre "accontentata" dell'equilibrio di bilancio e non della qualità con cui tale equilibrio veniva raggiunto. Con l'emergenza pandemica si è sospeso il vincolo esterno quantitativo e si stanno mettendo in campo risorse davvero europee. Sembra profilarsi un nuovo vincolo esterno, stavolta sul lato della qualità della spesa, qualitativo e non solo quantitativo. I grants del Next Generation EU, infatti, si baseranno sui Piani nazionali di ripresa e resilienza, ancorati alle Raccomandazioni Specifiche per Paese,

<sup>&</sup>lt;sup>138</sup>Anche in riferimento, ad esempio, alla garanzia statale ai prestiti alle imprese, è stato notato come le somme di tali finanziamenti serviranno soprattutto a fronteggiare i costi dello stop produttivo e non saranno utilizzate per realizzare investimenti. Cfr. LANZAFAME, *Il lockdown, l'avvio della «fase due», e i problemi della «fase tre». La gestione dell'emergenza, sanitaria ed economica, da Covid-19 tra disuguaglianze ingiuste e disuguaglianze necessarie, in Dirittifondamentali.it,* n. 2, 2020, p. 489 s.

<sup>&</sup>lt;sup>139</sup> Ad esempio, il *Quantitative easing* in senso tecnico non è una forma di mutualizzazione dei debiti, poiché per esserci mutualizzazione deve essere permanente, mentre il QE è una forma di sostegno temporaneo.

entro le linee guida fissate dalla Commissione, ed erogati a stato di avanzamento dei lavori<sup>140</sup>. Il *Next Generation EU*, in questo senso, potrebbe diventare una innovazione potenzialmente dirompente: i trasferimenti impongono una stretta cooperazione fra l'istituzione erogante e lo Stato beneficiario, spingendo così la Commissione a condizionare e verificare l'utilizzo di tali fondi da parte del Paese che li riceve e che ha il compito di trasformarli in investimenti efficaci ed efficienti, insieme alle riforme strutturali necessarie ad accompagnarli<sup>141</sup>.

In definitiva, l'introduzione di un nuovo vincolo esterno – ma, stavolta, qualitativo – al quale ancorare l'erogazione dei *grants* del *Next Generation EU* potrebbe essere un modo per conciliare la necessità di spesa dei Paesi debitori con i timori dei Paesi creditori, facendo forse recuperare la speranza sul sogno europeo: "una speranza che, a ben considerare, si traduce in un interesse comune a 'stare insieme' in una realtà geopolitica globale nella quale il 'vecchio continente' potrà ancora giocare un proprio ruolo solo se sarà unito da un legame politico" 142.

Con *Next Generation EU* è dunque ricomparso il "vincolo europeo", ma in una versione migliore, sul piano qualitativo e non solo quantitativo, e con la veste di forte incentivo per poter utilizzare le risorse europee.

## 6. Il fatto che il piano presentato dalla Commissione europea il 27 maggio

<sup>&</sup>lt;sup>140</sup> Per le risorse del nuovo strumento, la qualità della spesa andrà valutata anch'essa nel dialogo tra istituzioni nazionali ed europee, diventando parte di una nuova procedura euro-nazionale di bilancio. Infatti, si riconosce agli indirizzi di massima (e in particolare alle Raccomandazioni Specifiche per Paese) il ruolo di banco di prova per la valutazione dei Piani per la Ripresa e la Resilienza. Questi ultimi dovranno ottenere il via libera della Commissione, che valuterà, tra le altre cose e in via prioritaria, la coerenza con le Raccomandazioni Specifiche per Paese, sia nel Piano iniziale sia nel corso della sua attuazione, che sarà collegata all'approvazione delle varie *tranche* di pagamenti. Se, infatti, uno o più Stati membri ritengano che vi siano gravi scostamenti dal conseguimento degli obiettivi intermedi e finali, si potrà attivare un c.d. 'freno d'emergenza', sospendendo in tal modo i pagamenti e investendo della questione il Consiglio europeo. Sul punto, cfr. FASONE, *Le conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 21 luglio 2020: una svolta con diverse zone d'ombra*, cit.

<sup>&</sup>lt;sup>141</sup> MESSORI, *L'innovativa proposta franco-tedesca e il cattivo uso del pallottoliere*, cit. I campi di questa utilizzazione (oltre alla sanità, lo sviluppo sostenibile e le innovazioni digitali) prefigurano produzioni di "beni comuni" che sono essenziali per il progresso dell'intera UE e per l'attivazione di processi di convergenza anziché di divergenza fra Stati membri. In questo senso, la Commissione europea effettua un "dono" che richiede una forma di reciprocità in termini di parziale cessione di sovranità fiscale nazionale da parte del Paese beneficiario.

<sup>&</sup>lt;sup>142</sup> CAPRIGLIONE, La finanza UE al tempo del coronavirus, cit., p. 39.

2020 richiami, sin dal titolo, la *next generation*, stride in maniera fortissima con quanto accade in Italia. Si tratta pertanto di una occasione unica per modernizzare l'economia italiana, rendendola più sostenibile, ricomponendo "la spesa pubblica a favore di interventi (leggi investimenti) che daranno i loro frutti in là nel tempo" <sup>143</sup>.

È dunque prioritario predisporre un piano di spesa, con proposte concrete, posto che la sfida cruciale è sull'efficienza nella spesa dei fondi europei<sup>144</sup>. L'approvazione del PNRR entro il 30 aprile 2021 è, infatti, il primo passo che l'Italia deve compiere per iniziare a ricevere l'anticipo entro l'estate 2021 delle risorse del *Next Generation EU*. La Commissione UE avrà poi otto settimane per valutare i PNRR nazionali e preparare la proposta di decisione del Consiglio, che avrà altre quattro settimane per dare il via libera. A giugno 2021 potrebbero così essere adottate le prime decisioni per sulla quota del 13% di prefinanziamento. Eppure, sulle risorse per l'Italia del *Next Generation EU* si addensano già alcune preoccupanti variabili, che sono emerse sin dalle prime due bozze di PNRR approvate dal Governo italiano.

Va segnalato, dapprima, che il Governo italiano ha elaborato una proposta di Linee guida per la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza da sottoporre all'esame del Parlamento<sup>145</sup>. Sin dal primo PNRR italiano, poi, l'elemento di difficoltà sembra risiedere nella capacità di destinare le risorse in arrivo verso quelle riforme strutturali necessarie per rilanciare la crescita. Infatti, la prima bozza del PNRR è stata un "raccolta di progetti senza un chiaro obiettivo e disegno del

<sup>&</sup>lt;sup>143</sup>Cfr. DE ROMANIS, Gli Stati generali possono avere un senso se il governo passerà dal cosa al come, in *Il Foglio*, 17/06/2020.

<sup>&</sup>lt;sup>144</sup>In questo senso anche MOAVERO MILANESI, *L'Italia predisponga un progetto di spesa*, in *Avvenire*, 24/05/2020. Il c.d. "Piano Colao" (Cfr. Comitato di esperti in materia economica e sociale, *Iniziative per il rilancio "Italia 2020-2022"*, 9/06/2020) sembrava andare in tale direzione, ma ha fatto la stessa fine dei vari programmi per la *spending review*, redatti negli anni e poi sempre accantonati. Gli stessi Stati Generali dell'economia – "Progettiamo il rilancio" – per discutere il rilancio economico dell'Italia dopo la pandemia e voluti dal Presidente del Consiglio avrebbero dovuto avere l'obiettivo di coadiuvare il Governo nell'ideazione del Piano per la ripresa e la resilienza.

<sup>&</sup>lt;sup>145</sup>Linee guida per la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, 15 settembre 2020, p. 3. Nelle stesse, il Governo afferma che all'esito di questo primo vaglio parlamentare e in considerazione delle valutazioni di indirizzo che il Parlamento vorrà formulare al Governo, sarà elaborato lo schema del Piano di ripresa e resilienza. Lo schema sarà quindi presentato al Parlamento, in vista della sua approvazione definitiva.

nostro futuro"<sup>146</sup>. Il documento è stato criticato principalmente perché proponeva di istituire una gestione parallela rispetto ai ministeri per l'attuazione del piano, ma anche per i contenuti ancora vaghi, poiché erano definite soltanto le risorse destinate a ciascuna missione e componente (6 missioni con 17 sottocomponenti), ma, per ogni componente del piano, non erano state stabilite le risorse destinate ai singoli progetti, che erano solo elencati e brevemente descritti. Il progetto originario del Governo, che doveva essere un articolo-emendamento alla legge di bilancio, prevedeva una grande impalcatura esterna allo Stato, con 300 (poi ridotti a 80) esperti. Il disegno presentava pertanto due criticità: avrebbe richiesto molto tempo per essere messo in opera e non utilizzava le forze interne proprie dello Stato<sup>147</sup>.

Come è noto, sia la *governance* sia le misure concrete previste dalla prima bozza del PNRR sono state alcune tra le motivazioni alla base della crisi di governo italiana del gennaio 2021. Anche la crisi di governo, peraltro, può essere inquadrata nella sempre più frequente influenza che le vicende europee esercitano su quelle nazionali<sup>148</sup>. Va segnalato, almeno incidentalmente, che la crisi di governo ha fatto sorgere un problema "nuovo" e mostrato una peculiarità del secondo comma dell'art. 81 Cost. In primo luogo, infatti, ci si è chiesti se un eventuale Governo dimissionario potesse presentare richiesta per lo scostamento di bilancio al Parlamento<sup>149</sup> e, in secondo luogo, ha fatto venire alla luce come il requisito della

<sup>&</sup>lt;sup>146</sup>Cfr. CASSESE, *Ideali mandati in soffitta, così la politica è fragile*, in *Corriere della Sera*, 10/01/2021.

<sup>&</sup>lt;sup>147</sup>Cfr. CASSESE, *Terza reincarnazione di un PCM* bon à tout fair, in *Vocerepubblicana.it*, 20/01/2021.

<sup>&</sup>lt;sup>148</sup>Si pensi alla crisi del 2011, con la crisi dello spread e la fine del Governo Berlusconi o, per restare a tempi più recenti, alla crisi del Governo Conte I. Sul punto, cfr. LUPO, *La forma di governo italiana, quella europea e il loro stretto intreccio nella Costituzione "composita"*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 5/12/2019, p. 175 s., spec. pp. 181-182.

<sup>&</sup>lt;sup>149</sup>Se, da una parte, il ministro dell'Economia, Gualtieri, ha sottolineato che una nuova richiesta di deficit avrebbe richiesto un esecutivo nella pienezza dei suoi poteri e che è un atto "incompatibile" con una crisi di governo, dall'altra parte sembra invece possibile sostenere che la richiesta di scostamento di bilancio *ex* art. 81, secondo comma, Cost., intervenendo in casi di urgenza, possa essere presentata anche da un governo dimissionario. Una volta autorizzato dal Parlamento, il Governo dimissionario o, eventualmente, quello nel frattempo insediatosi potranno adottare gli atti necessari. In questo senso cfr. anche CASSESE, *Il trasformismo qui esiste da sempre ma Conte dovrebbe farsi delle domande*, in *Il Messaggero*, 15/01/2021.

maggioranza assoluta per autorizzare il maggiore indebitamento sia un (potente) elemento di razionalizzazione della forma di governo parlamentare vigente in Italia, che è stato sottovalutato dall'introduzione della norma del 2012<sup>150</sup>.

La seconda bozza del PNRR, approvata il 12 gennaio dal Consiglio dei Ministri, è molto più dettagliata di quella precedente, poiché contiene le somme destinate ad ogni progetto. Anche la nuova bozza, tuttavia, nulla dice sulla governance e si limita a indicare che sarà presentato un modello al Parlamento<sup>151</sup>. Le linee guida della Commissione europea indicano come indispensabile un meccanismo non ordinario di attuazione e gestione del progetto, con le indicazioni sugli investimenti e sulle riforme da implementare spiegando chi fa cosa, come, quando e quanto costa. Non solo: sarà necessario dimostrare gli effetti attesi di queste misure, anche sul sistema economico in generale. La bozza italiana è, invece, priva di tutti questi dettagli<sup>152</sup>.

Sul piano dei contenuti, un primo cambiamento riguarda il fatto che nel precedente piano il tema centrale era l'andamento deludente della crescita economica italiana rispetto agli altri paesi avanzati negli ultimi decenni; nel nuovo piano è dedicata molta più attenzione alle disuguaglianze di età, di genere e

<sup>&</sup>lt;sup>150</sup> Se è vero, infatti, che può esserci un Governo senza maggioranza assoluta in Parlamento, allo stesso tempo la necessità di quella maggioranza assoluta per autorizzare scostamenti di bilancio è

elemento che rende un Governo di minoranza ipotesi oggi assai meno praticabile. <sup>151</sup> Molte sono state le ipotesi di architettura del processo, con proposte che variano dall'uso del Comitato interministeriale per la programmazione economica (Cipe, che da inizio 2021 è divenuto Cipess, Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile), al Comitato interministeriale per gli affari europei (Ciae, con un "pre-Consiglio" affidato al Ctv, Comitato tecnico di valutazione), fino alla creazione di una authority dedicata. Cfr., per quest'ultima soluzione, PRODI, Subito una authority per il Recovery italiano, in Il Messaggero, 14/01/2021. Sulla possibile governance cfr. FABBRINI, Recovery e governance, Italia agli sgoccioli, in IlSole24Ore, 31/01/2021.

<sup>&</sup>lt;sup>152</sup>Emblematiche, in tal senso, le parole del Commissario Gentiloni, che ha affermato come il piano italiano, pur essendo in linea obiettivi e politiche generali dell'UE, debba essere discusso e rafforzato sotto il profilo delle riforme, della rispondenza alle Raccomandazioni Specifiche per Paese, dei dettagli sul calendario e degli obiettivi. Il Next Generation EU, infatti, ha uno dei suoi principali obiettivi nel riequilibrare vecchie e nuove divergenze economiche tra Paesi UE, proprio nel momento in cui la pandemia le sta aggravando, soprattutto in termini di squilibri macroeconomici. Se, infatti, il sostegno di bilancio serve nel breve termine, sono le riforme il grimaldello per obiettivi a lungo termine.

territoriali<sup>153</sup>. Inoltre, mentre il vecchio PNRR ammontava a quasi 196 miliardi di interventi, la seconda bozza ammonta a quasi 223, con una differenza del 14% (27 miliardi). Come è stato segnalato, il secondo importo sembrerebbe troppo elevato, in quanto le risorse NGEU che fanno capo all'Italia ammontano al più a 209 miliardi di euro<sup>154</sup>. La causa di questo aumento quantitativo è che la vecchia bozza del PNRR riguardava soltanto una parte dei fondi NGEU spettanti all'Italia, ovvero la *Recovery and Resilience Facility* (RRF), che ammonta a circa 196 miliardi<sup>155</sup>.

Ancora, deve essere segnalato come crescono gli investimenti pubblici a

<sup>&</sup>lt;sup>153</sup>Osservatorio conti pubblici italiani, *Il nuovo Recovery Plan: più enfasi sulle disuguaglianze e meno sulla crescita, più investimenti e meno incentivi*, 14/01/2021. Coerentemente con questa impostazione, la nuova bozza dedica molte più risorse a inclusione e coesione, istruzione e sanità; riduce invece gli stanziamenti per digitalizzazione e innovazione, nonché per la per la transizione ecologica.

<sup>&</sup>lt;sup>154</sup>Camera dei deputati e Senato della Repubblica, Servizi Studi e Servizi del bilancio, *Piano nazionale di ripresa e resilienza. La proposta del Governo del 12 gennaio 2021*, parte II – Profili di finanza pubblica, XVIII leg., dossier, 25 gennaio 2021, dove si evidenzia come "il PNRR, in linea teorica, è richiesto dai regolamenti comunitari esclusivamente al fine di ottenere i finanziamenti del dispositivo RRF. L'Italia ha però ritenuto opportuno considerare in un'ottica più ampia anche gli interventi finanziabili dal *React EU*, dato che le relative finalizzazioni appaiono anch'esse riconducibili alle sei missioni strategiche del PNRR".

<sup>&</sup>lt;sup>155</sup>Osservatorio conti pubblici italiani, *Il nuovo Recovery Plan*, cit. Il nuovo PNRR, invece, sarebbe finanziato sia con la RRF che con i fondi di ReactEU (un altro progetto NGEU, destinato per oltre 2/3 al Meridione), che ammontano a circa 14 miliardi, per un totale di quasi 210 miliardi. Per quanto riguarda i 13 miliardi mancanti, nel nuovo PNRR vengono fatti due chiarimenti. Primo, visto che una parte dei progetti sarà finanziato tramite collaborazioni con il settore privato, il loro effettivo costo per lo Stato potrebbe diminuire. Secondo, e forse più importante, poiché c'è il rischio che alcuni progetti vengano rigettati dalla Commissione europea, il piano ha un'eccedenza di progetti, di modo che, se alcuni non fossero approvati, siano subito disponibili alternative con cui spendere tutti i fondi messi a disposizione. Cfr. Camera dei deputati e Senato della Repubblica, Servizi Studi e Servizi del bilancio, Piano nazionale di ripresa e resilienza, cit., pp. 12-13, dove si nota come "un primo scenario considera l'ipotesi che la Commissione europea non reputi ammissibili al finanziamento alcuni dei progetti presentati, per un importo pari al margine aggiuntivo di 14,4 miliardi. Andrebbe chiarito in tale scenario se l'eventuale esclusione di tali interventi implichi la rinuncia da parte del Governo alla loro realizzazione. [...] Ove invece, anche in caso di parziale reiezione, il Governo sia orientato all'integrale realizzazione delle opere incluse nel piano, secondo la tempistica sottostante l'impostazione del PNRR, la sua attuazione implicherebbe la potenziale esposizione a un deficit aggiuntivo rispetto a quello incluso nel quadro programmatico della NADEF. Nell'ipotesi poi in cui si intendesse confermare i precedenti obiettivi riferiti ai saldi di finanza pubblica, occorrerebbe compensare il maggior deficit reperendo fonti di finanziamento aggiuntive per 14,4 miliardi a carico delle prossime manovre di finanza pubblica. Nel secondo scenario, nessuno (o quasi) degli interventi inclusi nel PNRR sarebbe bocciato dalla Commissione europea. Anche in tal caso si porrebbe la medesima alternativa già considerata nello scenario precedente. Il Governo dovrebbe infatti valutare se rinunciare 'spontaneamente' alla realizzazione di alcuni degli interventi inclusi nel piano e ammessi al finanziamento [...] o attivare tutte le opere del piano, in modo da avere maggiori opportunità di realizzare la spesa nei tempi previsti e ottenere conseguentemente le risorse europee".

scapito degli incentivi, una scelta che da una parte può essere salutata con favore per gli effetti sulla crescita a lungo termine ma che, dall'altra parte, può suscitare qualche perplessità, alla luce dei tempi che richiedono gli investimenti pubblici e del fatto che le risorse europee devono essere impegnate entro il 2023 e spese entro il 2026<sup>156</sup>. L'inversione di rotta a favore degli investimenti pubblici (nella seconda bozza, in particolare, la quota di investimenti supera il 70% con riduzione degli incentivi del 21%) è lungamente motivata nell'analisi d'impatto del PNRR, nella quale si sostiene che il moltiplicatore degli investimenti pubblici è maggiore di quello degli incentivi. Esiste abbondante evidenza empirica dell'elevato moltiplicatore di alcuni investimenti pubblici nel lungo periodo: tuttavia, l'elevato moltiplicatore richiede un'attuazione efficiente ed efficace degli investimenti e si manifesta solamente nel lungo periodo. Per queste ragioni, gli incentivi potrebbero essere più efficienti in Italia nel medio periodo, poiché non presentano i problemi di implementazione e tempistiche degli investimenti<sup>157</sup>. Peraltro, nelle linee guida della Commissione europea di gennaio 2021, si pone l'accento sul fatto che gli Stati membri sono invitati a descrivere l'impatto del Piano sulla qualità, composizione e sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche<sup>158</sup>.

Il problema principale, ad ogni modo, è quello di continuare a credere che la crescita dell'economia italiana dipenda solamente dagli investimenti pubblici, tanto

\_

<sup>&</sup>lt;sup>156</sup> Osservatorio conti pubblici italiani, *Il nuovo Recovery Plan*, cit.

<sup>&</sup>lt;sup>157</sup>In questi termini Osservatorio conti pubblici italiani, *Il nuovo Recovery Plan*, cit.: "questo significa che destinare oltre il 70 per cento delle risorse agli investimenti diretti e solo il 21 per cento agli incentivi espone maggiormente l'Italia al rischio che il piano non riesca a utilizzare pienamente le risorse disponibili. Si ricorda infatti che le risorse della RRF dovranno essere impegnate entro il 2023 e spese entro il 2026".

<sup>&</sup>lt;sup>158</sup>Cfr. European Commission, Commission Staff Working Document Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans, cit., p. 7. Si v. anche p. 8, dove si precisa che "this explanation should cover fiscal aspects (for instance, efficiency of revenue collection, composition of public expenditure with a view to improving the quality of public finances and the quality of revenue and expenditure composition or the longer-term sustainability of public finances) included in the recommendations, as well as issues relating to macroeconomic imbalances for those Member States that have been found to experience imbalances in line with Regulation (EU) No 1176/2011. Regarding the latter, 12 Member States identified with either imbalances or excessive imbalances are undergoing an In-Depth Review and are invited to explain how their plan will contribute to address the challenges identified".

più se finanziati a debito<sup>159</sup>, anche in ragione del fatto che nella seconda bozza di PNRR – a differenza della prima – si trascura il tema della crescita. Se, infatti, agli investimenti pubblici non si accostano le riforme strutturali (nel settore della pubblica amministrazione, della giustizia, della concorrenza), il sistema economico italiano è destinato a rimanere arido. È previsto un piano di riforme, denominate "politiche di sostegno". In questo caso, sarebbe bene prevedere procedimenti decisionali veloci ma fondati su approfondite istruttorie: probabilmente, lo strumento della delega legislativa potrebbe essere appropriato. È stato già fatto un parallelo col modello della legge n. 421 del 1992, che potrebbe essere "il contenitore più idoneo per questa strategia d'insieme, per combinare indirizzi generali e obiettivi specifici nei diversi campi, tutti interessati dalla digitalizzazione e dalla sostenibilità"<sup>160</sup>.

Il *Next Generation EU* è, infatti, un programma di stimolo di domanda a sostegno di riforme dal lato di offerta. A tal proposito, è anche utile considerare cosa non è cambiato e sarebbe stato invece utile cambiare rispetto alla versione precedente del PNRR. In primo luogo, il piano dichiara che è essenziale avere una amministrazione pubblica snella e moderna e destina ingenti risorse alla sua digitalizzazione, ma nulla dice nulla sulla questione delle riforme organizzative, di gestione e di incentivi del personale<sup>161</sup>, se non che occorre introdurre un nuovo sistema di misurazione e valutazione della performance. In secondo luogo, sulle riforme della giustizia, ci si limita a rilevare che queste riforme sono "pendenti in

<sup>&</sup>lt;sup>159</sup>Cfr. BINI SMAGHI, Recovery Fund: fondi sprecati se l'Italia non fa le riforme, in IlSole24Ore, 25/09/2020.

<sup>&</sup>lt;sup>160</sup>Cfr. DI PORTO e PAMMOLI, *L'Europa, l'Italia, la lezione del 1992*, in *Il Corriere della sera*, 10/08/2020. Sul punto, diffusamente, cfr. anche LUPO, *La delega legislativa come strumento di coordinamento dell'attività normativa di Governo e Parlamento: dalla legge n. 421 del 1992 al "Next Generation EU"*, in corso di pubblicazione in *L'attualità della legge n. 421 del 1992 in tempi di pandemia*: "non è certo ricorrendo a decreti-legge *omnibus* dalla lunga gestazione endogovernativa, dall'impervio cammino parlamentare durante il quale vengono introdotte ulteriori disposizioni ("impacchettate" in maxi-emendamenti su cui il Governo pone la questione di fiducia), e dalla faticosa implementazione, che si può pensare di utilizzare efficacemente le risorse ora destinate all'Italia dall'Unione europea".

<sup>&</sup>lt;sup>161</sup>Cfr. TORCHIA, Il sistema amministrativo italiano e il Fondo di ripresa e resilienza, in ASTRID Rassegna, 2020, n. 17, e BUTI e MESSORI, Come finalizzare il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dell'Italia, in Luiss School of European Political Economy, Policy Brief n. 39, 2020.

Parlamento", prendendo atto – su richiesta della Commissione europea – che i disegni di legge già in Parlamento non sono sufficienti. Infine, è quasi nulla l'attenzione alla concorrenza<sup>162</sup>. Quindi, come nella versione passata, questi tre grandi nodi strutturali dell'economia italiana, anche se in parte riconosciuti come tali, rimangono in secondo piano<sup>163</sup>. Anche per tali ragioni si è giunti a sostenere che, pur essendo il *Next Generation EU* il più importante piano di politica economica degli ultimi trenta anni, "la sua seconda versione è un documento politico senza analisi economica, con obiettivi contraddittori e che non corrisponde a quanto chiede la Commissione"<sup>164</sup>. Si tratta, infatti, e ancora una volta, di un documento meramente politico, volto a salvaguardare (forse) equilibri di breve periodo, ma lontano dal formato che, in linea di principio, la Commissione europea pretenderà dai diversi paesi membri<sup>165</sup>, essendo completamente scarno sugli strumenti<sup>166</sup>.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>162</sup>Il Piano si limita a sostenere la transizione digitale e l'innovazione del sistema produttivo attraverso stimoli agli investimenti in tecnologie all'avanguardia e 4.0, ricerca, sviluppo e innovazione, cybersecurity, nonché l'ammodernamento e il completamento delle reti ad altissima capacità in fibra ottica, 5G e satellitari, collegate all'utente finale, per assicurare una parità di accesso al mercato in ogni area del Paese. Si afferma poi che si introdurrà anche una riforma delle concessioni statali che garantirà maggior trasparenza e un corretto equilibrio fra l'interesse pubblico e privato, nonché il costante miglioramento del servizio per gli utenti. Eppure, come si nota in Camera dei deputati e Senato della Repubblica, Servizi Studi e Servizi del bilancio, Piano nazionale di ripresa e resilienza. La proposta del Governo del 12 gennaio 2021, parte I – Schede di lettura, XVIII leg., dossier, 25 gennaio 2021, p. 39, "il Piano non fa invece riferimento alla concorrenza nell'ambito del funzionamento dei mercati, aspetto esplicitamente considerato dalla V Commissione della Camera nella relazione sulle Linee guida del PNRR. Al riguardo si fa presente che la V Commissione della Camera ha evidenziato che sull'insoddisfacente dinamica della produttività italiana incidono anche le barriere nell'accesso ai mercati, come ripetutamente rilevato nelle Raccomandazioni del Consiglio rivolte all'Italia negli ultimi anni. A tale riguardo è stata rimarcata la necessità di affrontare le restrizioni alla concorrenza, in particolare nel settore del commercio al dettaglio e dei servizi alle imprese, anche mediante una nuova legge annuale sulla concorrenza, che nel nostro ordinamento costituisce lo strumento per promuovere, in un'ottica complessiva e di sistema, una maggiore apertura dei mercati".

<sup>&</sup>lt;sup>163</sup>Osservatorio conti pubblici italiani, *Il nuovo Recovery Plan*, cit.

<sup>&</sup>lt;sup>164</sup>Cfr. MONACELLI, Nella versione 2 del Recovery Plan manca l'economia, in La Voce, 14/01/2021.

<sup>&</sup>lt;sup>165</sup>*Ibidem.* Oggi il documento è una dettagliata declamazione di obiettivi generici sui quali nessuno potrebbe essere in disaccordo: green economy, sostenibilità ambientale, parità di genere, digitalizzazione, coesione sociale, riforma della pubblica amministrazione, potenziamento della ricerca.

<sup>&</sup>lt;sup>166</sup>Cfr. MONACELLI, *Nella versione 2 del Recovery Plan manca l'economia*, cit. Come continua l'A., tre aspetti colpiscono più di altri nella struttura del Piano. Il primo è lo stile. Molta politica e pochissima (o zero) analisi economica. Completamente assente un riferimento anche minimo alla

Sembra necessario, infine, analizzare due possibili conseguenze di un non oculato utilizzo delle risorse del Next Generation EU. In primo luogo, si rischia di non cogliere un'occasione decisiva per rilanciare l'economia italiana, anche attraverso quelle riforme da lungo tempo necessarie, facendo in tal modo aumentare le diseguaglianze tra gli Stati membri dell'UE: aumento della frammentazione che minerebbe alla base non solo l'Eurozona, ma anche il mercato interno e i fondamenti economici del processo di integrazione<sup>167</sup>. In secondo luogo, sprecare questa opportunità rischia di minare il futuro processo di integrazione europea, andando ad influire ancora una volta sulla fiducia che i Paesi frugali hanno nei confronti dei Paesi debitori e, in particolar modo, dell'Italia. Vi è infatti chi ha sostenuto la tesi che i Paesi del Sud Europa rischiano di ricevere dal NGEU non una benedizione ma una maledizione, destinata ad ampliare il divario col Nord e causare tensioni con i contribuenti di quei Paesi<sup>168</sup>. Gli aiuti europei sono finalizzati a ridurre i gap di competitività tra Paesi, ma se il NGEU verrà centrato solo dal lato della spesa e della domanda, il gap tra Nord e Sud Europa rischia di allargarsi ulteriormente. È esattamente quanto sembra stia accadendo in Italia, almeno a leggere le prime due bozze di PNRR: con un piano di riforme strutturali molto vago o assente, e con quella che pare la scelta di usare alcuni prestiti del Next Generation EU a sostituzione di programmi di spesa già in essere, per limitarsi a sfruttare il minor costo del denaro<sup>169</sup>, facendo venir meno in tal modo lo stimolo fiscale

\_\_\_lett

letteratura scientifica in grado di giustificare criticamente ciascuno degli interventi. Secondo, il documento non mostra alcuna consapevolezza del fatto che alcuni obiettivi possano essere in contraddizione tra loro. Terzo, nel proprio impianto il documento sembra non corrispondere a quanto tecnicamente richiesto dalla Commissione, perché non fornisce indicazioni sugli strumenti con cui raggiungere gli obiettivi.

<sup>&</sup>lt;sup>167</sup>Cfr. PADOAN, La crisi amplia le divergenze in Europa. Un rischio per tutti, in Il Foglio, 16/05/2020.

<sup>&</sup>lt;sup>168</sup>Cfr. ROLDÁN, *Poisonous politics lurk behind the EU recovery fund*, in *Financial Times*, 20/12/2020.

<sup>&</sup>lt;sup>169</sup>È quanto si legge nel Documento Programmatico di Bilancio 2020: mentre i circa 65 miliardi di stanziamenti a fondo perduto verranno utilizzati quasi tutti subito (10 nel 2021, 16 nel 2022 e 26 nel 2023), i prestiti saranno utilizzati tra 2024 e 2026, ma non si tradurranno in un aumento netto dell'indebitamento pubblico, poiché saranno usati anche per sostituire programmi di spesa, anche corrente, già esistenti. Cfr. Camera dei deputati e Senato della Repubblica, Servizi Studi e Servizi del bilancio, *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, cit., p. 8: "tali interventi, benché già adottati e quindi inclusi negli andamenti tendenziali di finanza pubblica, sono finanziati a valere sulla

aggiuntivo del nuovo strumento europeo. Il rischio futuro, pertanto, è che dai contribuenti del Nord Europa, attuali e futuri, chiamati a compartecipare alle spese del Sud Europa, parta non solo un ostacolo verso la strutturazione in modo permanente del debito comune europeo, facendo evolvere definitivamente la zona euro, ma anche, all'estremo opposto, un moto verso la disgregazione dell'Unione europea.

Dunque, un eventuale spreco o fallimento nel *Next Generation EU* da parte dell'Italia potrebbe pertanto innescare una doppia crisi d'integrazione: economica e politica, proprio nel momento in cui l'Europa aveva fatto un ulteriore passo per aumentare quelle integrazioni. In definitiva, il successo di *Next Generation EU* ha "un valore esistenziale per le prospettive future europee; e tale successo dipende, in larga misura, proprio dalla capacità del nostro paese di utilizzare le risorse finanziarie (trasferimenti e prestiti) in modo efficiente, mediante la definizione e la realizzazione del cosiddetto Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza" 170. Per l'Italia, in particolare, si tratta "non solo di un'occasione per recuperare stabilità e benessere economici, ma anche per riguadagnare un ruolo costruttivo nella comunità internazionale" 171.

## Luca Bartolucci

Assegnista di ricerca in Diritto pubblico presso l'Università LUISS Guido Carli di Roma

componente 'prestiti' del RRF in funzione sostitutiva (*replacement*): ciò in quanto i prestiti europei saranno utilizzati quali forma alternativa e più economica di indebitamento, rispetto ai titoli del debito pubblico scontati nei tendenziali per la copertura del fabbisogno finanziario associato agli interventi in questione".

<sup>&</sup>lt;sup>170</sup>BASTASIÑ, BINI SMAGHI, BORDIGNON, DE NARDIS, DE VINCENTI, MELICIANI, MESSORI, MICOSSI, PADOAN, TONIOLO, *Una visione del paese per una grande opportunità: le necessarie scelte del governo italiano in vista di Next Generation-EU*, cit., p. 3. A tal fine, "il Governo italiano deve legare in modi efficaci spese nazionali per il contrasto dell'emergenza e spese (finanziate dal RRF) per uno sviluppo sostenibile di medio-lungo periodo" (p. 2).

<sup>171</sup> *Ivi*, p. 3.