

RIVISTA
TRIMESTRALE
DI DIRITTO
DELL'ECONOMIA

RASSEGNA
DI
DOTTRINA
E
GIURISPRUDENZA

COMITATO DI DIREZIONE

M. ANDENAS - F. CAPRIGLIONE
M. PELLEGRINI - D. ROSSANO - M. SEPE

1 / 2024

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.

Comitato di Direzione

M. Andenas - F. Capriglione - M. Pellegrini -D. Rossano -M. Sepe

Direttore Responsabile

F. Capriglione

Comitato Editoriale

F. Affinito - N. Casalino - C. Giustiniani - V. Lemma – C. Marasco – A. M. Pancallo

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

E. Bani, P. Benigno, R. Bifulco, A. Blandini, C. Brescia Morra, M. Brogi, R. Calderazzi, M. Clarich, R. Coccozza, G. Colavitti, G. Conte, P. E. Corrias, G. C. Corvese, M. De Poli, G. Desiderio, L. Di Donna, F. Guarracino, F. Di Porto, V. Donativi, P. Gaggero, I. Ingravallo, R. Lener, P. Lucantoni, L. Ludovici, N. Lupo, A. Mangione, E. Maria Lombardi, G. Martina, R. Miccù, F. Moliterni, G. Napolitano, M. Passalacqua, M. Rabitti, P. Reichlin, A. Sacco Ginevri, I. Sabbatelli, F. Sartori, A. Sciarrone, M. Sepe, D. Siclari, V. Troiano, A. Urbani, P. Valensise, A. Zimatore

REGOLE DI AUTODISCIPLINA PER LA VALUTAZIONE DEI CONTRIBUTI

Al fine di assicurare uno standard elevato della qualità scientifica dei contributi pubblicati, nel rispetto dei principi di integrità della ricerca scientifica, la Rivista adotta un modello di revisione dei manoscritti proposti per la pubblicazione che contempla il referaggio tra pari a doppio cieco (*double blind peer review*).

I contributi inviati alla Rivista sono oggetto di esame da parte di due valutatori individuati all'interno di un elenco, periodicamente aggiornato, di Professori ordinari, associati e ricercatori in materie giuridiche. L'assegnazione è effettuata dal Comitato di Direzione in accordo con il Direttore Responsabile tenendo conto delle aree di competenza di ciascun revisore e in assenza di conflitti di interessi con l'autore/l'autrice del contributo.

Il contributo è trasmesso dal Comitato editoriale ai *referees* in forma anonima, unitamente ad una scheda di valutazione.

A seguito del referaggio, attraverso comunicazione telematica da parte del Comitato editoriale, l'Autore riceve la scheda contenente il parere anonimo reso dai valutatori. Se i valutatori si esprimono a favore della pubblicazione senza modifiche, il contributo è avviato alla pubblicazione. Se anche uno solo dei valutatori si esprime a favore della pubblicazione subordinandola a modifiche, i rilievi così formulati sono trasmessi all'Autore (sempre in forma anonima). Nel caso in cui l'Autore decida di uniformarvisi, egli trasmette il contributo modificato al Comitato editoriale che, su indicazione del Comitato di Direzione, può inoltrarlo di nuovo al valutatore oppure procedere direttamente alla pubblicazione. In caso di valutazione finale positiva, il contributo è avviato alla pubblicazione; in caso contrario, il Comitato di Direzione valuta se rifiutare il contributo o procedere a un'ulteriore fase di revisione.

In ogni caso, in presenza di pareri dissenzienti tra i valutatori, il Comitato di direzione si assume la responsabilità di procedere alla pubblicazione, previo parere di un componente del Comitato scientifico scelto *ratione materiae*. Qualora entrambi i valutatori esprimano parere negativo alla pubblicazione, il contributo viene rifiutato a meno che il Direttore non ne autorizzi la pubblicazione se ritiene che esso soddisfi gli *standard* scientifici della Rivista.

Per ogni ulteriore chiarimento si rinvia al Codice Etico pubblicato sul sito internet della Rivista.

PARTE PRIMA

ARTICOLI

SANDRO AMOROSINO – *Principi e clausole generali nelle regolazioni delle transizioni economiche* (Principles and general clauses of the regulations of economic transitions”).....1

MARCO SEPE – *La sostenibilità nel governo della complessità sistemica: per un approccio valoriale* (Sustainability in the governance of sistem complexity: for a values- based approach)12

VALERIO LEMMA – *Verso la regolamentazione dell’innovability. Riflessioni a margine del volume “Clima Energia Finanza” del prof. Francesco Capriglione* (Towards the Regulation of innovability. Reflections on the volume “Clima Energia Finanza” by Prof. Francesco Capriglione)20

LUCA BARTOLUCCI – *La prima “bocciatura” di uno “scostamento” di bilancio* (The first “rejection” of a budget “deviation”).....32

ANDREA CARRISI – *Finanza, interessi non finanziari e rimedi* (Finance, Non-financial interests and remedies)59

CARMEN FIORE – *Tutela e gestione dei dati personali nello svolgimento dell’attività di crowdfunding* (Protection and management of personal data in the conduct of crowdfunding activities)82

VARIETÀ

FRANCESCO CAPRIGLIONE – *Le origini del diritto dell’economia nel riferimento al pensiero dei Grandi Maestri* (The origins of economic law in reference to the thought of the great masters).....105

PARTE SECONDA

NOTE ED OSSERVAZIONI A SENTENZA

LORENZO LOCCI – *Controllo degli investimenti esteri diretti e libertà europee nel caso Vig/Aegon* (FDI screening and European freedoms in the Vig/Aegon case) nota alla Decisione della Commissione del 21 febbraio 2022, Caso M. 10494 – Vig/Aegon CEE.....1

CIRO ALESSIO MAURO – *La nullità del credito fondiario tra tutela pubblicistica e rimedi privatistici* (Land credit between public safeguards and private remedies) nota a sentenza della Cassazione Civile del 7 febbraio 2024, n. 3462.....27

LA PRIMA “BOCCIATURA” DI UNO “SCOSTAMENTO” DI BILANCIO *

(The first "rejection" of a budget "deviation")

ABSTRACT : *Il contributo analizza la prima “bocciatura” del c.d. scostamento di bilancio. Per la prima volta dalla sua introduzione, infatti, il 27 aprile 2023 la Camera dei deputati non ha approvato, a maggioranza assoluta, la risoluzione di approvazione della Relazione con cui il Governo ha chiesto al Parlamento di autorizzare il maggiore indebitamento. In primo luogo, nel contributo sono prese in considerazione l’origine, le fonti e le modalità dello scostamento di bilancio, nonché i casi concreti in cui il procedimento ex art. 81, secondo comma, Cost. è stato utilizzato dal 2012 al 2023. In secondo luogo, si esamina la prima “bocciatura” di una richiesta di scostamento di bilancio e le interessanti questioni costituzionali e parlamentari che tale caso ha finito per sollevare. Il contributo, infine, propone alcune riflessioni conclusive sulla scarsa attenzione del Parlamento italiano agli snodi fondamentali del semestre europeo.*

The paper starts from the case of the first rejection of a budget deviation. In fact, for the first time since the instrument was introduced, on 27 April 2023 the Italian Chamber of Deputies did not approve, by an absolute majority, the resolution approving the Report with which the Government asks Parliament to authorize the increased debt. First are taken into consideration the origin, sources and procedure of the so-called budget “deviation” and the budget deviations from 2012 to today. Then we examine the first rejection of a request for a budget deviation and the constitutional and parliamentary questions that the case raised. Finally, the paper makes some conclusive reflections on the lack of attention of the Italian Parliament to the fundamental points of the European Semester.

SOMMARIO: 1. Premessa: l’origine e le fonti del c.d. “scostamento” di bilancio - 2. Il procedimento per lo scostamento di bilancio - 3. Gli scostamenti di bilancio dal 2012 ad oggi - 4. La prima “bocciatura” di una richiesta di scostamento di bilancio - 5. Riflessioni conclusive sulla scarsa attenzione del Parlamento italiano agli snodi fondamentali del semestre europeo

* Contributo approvato dai revisori.

1. L'introduzione della procedura per il c.d. “scostamento” di bilancio deriva dalla riforma dell'art. 81 Cost. che, a sua volta, vede la sua origine nella crisi dei debiti sovrani del 2011 e nella riforma della governance economica europea.

Quest'ultima, infatti, si era mossa in tre direzioni principali: in primo luogo, rafforzare l'impianto del Patto di Stabilità, relativamente alla parte preventiva e a quella correttiva¹; in secondo luogo, inserire negli ordinamenti nazionali alcune delle regole poste a livello dell'Unione, come quella del pareggio di bilancio; infine, introdurre una disciplina più articolata per il coordinamento delle politiche economiche, attraverso il Calendario comune di bilancio (o semestre europeo).

La procedura per lo scostamento di bilancio si pone sul secondo di tali versanti, in quanto è conseguenza diretta della necessità di creare una procedura aggravata per cambiamenti nelle previsioni di bilancio stabilite dalle norme (costituzionali ed europee) sulla finanza pubblica. Allo stesso tempo, tuttavia, il tema intercetta anche il terzo versante poc'anzi indicato, in quanto sovente lo scostamento di bilancio viene proposto dal Governo – e, in genere, approvato dalla maggioranza assoluta in Parlamento – in occasione della discussione del Documento di Economia e Finanza (DEF) o della Nota di aggiornamento a quest'ultimo (NADEF), entrambi tasselli essenziali proprio del Calendario comune di bilancio, cioè quello che è stato, almeno fino al *Next Generation EU* e al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, il principale tra i procedimenti euro-nazionali². Il Calendario comune di bilancio è, infatti, “l'esempio più tipico e, allo stesso tempo, più complesso di procedimento parlamentare euro-nazionale, cui concorrono, accanto agli organi costituzionali italiani, molteplici istituzioni europee – parlamentari, governative, indipendenti – che in vario modo sono chiamate a prendere parte alla definizione della politica

¹ P. Manzini, *La riforma delle regole UE sulla sorveglianza dei bilanci pubblici nazionali*, in *La riforma del debito sovrano degli Stati dell'area euro. Profili giuridici*, a cura di G. Adinolfi e M. Vellano, Torino, 2013, p. 40.

² Si tratta di quei procedimenti caratterizzati da due elementi: per un verso, sono disciplinati in parte dal diritto (costituzionale-parlamentare) nazionale e per la parte restante dal diritto dell'Unione europea; e, per altro verso, coinvolgono sia istituzioni nazionali (di uno o più Stati membri), sia istituzioni dell'Unione europea. Sul punto, cfr. N. Lupo-G. Piccirilli, *Introduction. The Italian Parliament and the New Role of National Parliaments in the European Union*, in *The Italian Parliament in the European Union*, edited by N. Lupo, G. Piccirilli, Hart, Oxford, 2017, p. 1 s.

fiscale italiana”³.

Nell’ambito della riforma della *governance* economica europea, sia il Patto *Euro Plus* sia il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell’Unione economica e monetaria hanno richiesto esplicitamente che l’incorporazione del principio del pareggio di bilancio negli ordinamenti nazionali sarebbe dovuto avvenire tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente e preferibilmente costituzionale o il cui rispetto fedele è in altro modo garantito lungo il processo nazionale di bilancio⁴.

In Italia si è adempiuto a tale obbligo – invero, anticipandolo – attraverso la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che ha modificato gli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione. In particolare, nell’art. 81 Cost. è stato inserito, al primo comma, il principio dell’equilibrio di bilancio, mentre nell’art. 97 Cost., primo comma, una clausola più ampia, secondo la quale “le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, assicurano l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”⁵. Il nuovo art. 81 Cost. così come novellato nel 2012, prevede che lo Stato assicuri l’equilibrio di bilancio, tenendo conto delle fasi favorevoli e delle fasi avverse del ciclo economico. Il secondo comma del nuovo art. 81 Cost. stabilisce che “il ricorso all’indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali”. Il divieto di ricorrere all’indebitamento, che consegue logicamente dal primo comma del nuovo art. 81 Cost., è quindi temperato dalla possibilità di una duplice deroga: per considerare gli effetti del ciclo economico oppure al verificarsi di eventi eccezionali, che l’art. 5, lett. d) della stessa legge cost. individua in “gravi

³ N. Lupo, *I controlli finanziari nei procedimenti legislativi*, in *La dimensione globale della finanza e della contabilità pubblica*, a cura di A. Balestrino, M. Bernasconi, S. Campostrini, G. Colombini, M. Degni, P. Ferro, P.P. Italia, V. Manzetti, Napoli, 2020, p. 337 s., spec. p. 340. Si tratta, invero, di un procedimento che si svolge “sulla base di regole, tempistiche e ruoli abbastanza rigidamente fissati da norme dell’Unione europea, oltre che da norme nazionali e nel quale “intervengono allo stesso tempo istituzioni dell’Unione europea, istituzioni nazionali, organi tecnici, organi politici, organi parlamentari, organi governativi”.

⁴ Per completezza, è necessario ricordare che un’analoga affermazione era non solo comparsa nella lettera inviata dal Presidente Francese e la Cancelliera tedesca al Presidente del Consiglio europeo a conclusione del vertice franco-tedesco dell’agosto del 2011, ma anche nella notissima lettera inviata al Governo italiano nell’estate del 2011, a firma dei due Governatori di Banca d’Italia e della Banca centrale europea. Come ricorda P. Carnevale, *La revisione costituzionale nella prassi del “terzo millennio” Una rassegna problematica*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2013, p. 12, in quella lettera c’era “anche una specifica, ancorché in sé mediata, indicazione temporale: quella dell’anticipo del pareggio di bilancio al 2013, piuttosto che al 2014”.

⁵ Sia consentito un rinvio a L. Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Padova, 2020, spec. p. 205 s.

recessioni economiche”, “crisi finanziarie” e “gravi calamità naturali”, rinviando poi la specificazione alla legge rinforzata di attuazione.

Alla legge costituzionale è seguita infatti una complessa fase attuativa, attraverso l’approvazione della legge “rinforzata” prevista dall’art. 81, sesto comma, Cost. Con l’ultimo comma del novellato art. 81 Cost. è stata introdotta nell’ordinamento italiano e nel suo sistema delle fonti una legge “rinforzata” di finanza pubblica, aprendo in questo modo la via ad una riorganizzazione di tutti “quei materiali normativi che confluiscono nella decisione di bilancio, lasciando prefigurare una nuova tipizzazione della legge di bilancio, che superi i limiti contenutistici imposti dalla soluzione voluta dai costituenti con il terzo comma dell’art. 81 Cost.”⁶. Quindi, da una parte 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.; dall’altra parte è l’art. 6 della legge n. 243 del 2012 a stabilire che scostamenti temporanei del saldo strutturale dall’obiettivo programmatico sono consentiti in caso di eventi eccezionali.

Fatta questa premessa sull’origine e sulle fonti del procedimento per l’autorizzazione parlamentare al ricorso ad un maggiore indebitamento, il contributo si propone di analizzare la prima “bocciatura” di una Relazione del Governo ex art. 6 della legge n. 243 del 2012, con cui si è richiesto uno scostamento di bilancio, anche per sottolineare la scarsa attenzione del Parlamento italiano agli snodi fondamentali del semestre europeo. Per fare questo, appare necessario dapprima inquadrare correttamente il tema anche dal punto di vista giuridico – esaminando il procedimento per lo scostamento di bilancio – e da quello storico, ripercorrendo (velocemente) gli scostamenti che sono stati richiesti dal Governo (e autorizzati dal Parlamento) dal 2012 ad oggi.

2. Con la riforma del 2012, la decisione di ricorrere all’indebitamento “da decisione sostanzialmente libera” diviene “eccezione costituzionalmente condizionata”, cosicché “la libertà politica dello Stato” è ora “discrezionalmente orientata verso gli obiettivi stabiliti dalle istituzioni europee”⁷.

⁶ M. Degni e P. De Ioanna, *La voragine, Inghiottiti dal debito pubblico*, Roma, 2012, p. 18.

⁷ A. Morrone, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2014, p. 6.

L'art. 81, secondo comma, Cost. ammette la possibilità di finanziarie spese in debito *una tantum* in caso di eventi eccezionali e previa autorizzazione parlamentare adottata a maggioranza assoluta. In base a quest'ultima disposizione il Governo – “sentita” la Commissione europea – deve presentare alle Camere una relazione di aggiornamento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica e una specifica richiesta di autorizzazione che indichi la misura e la durata dello scostamento, stabilisca le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello stesso e definisca il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico, commisurandone la durata alla gravità degli eventi eccezionali (art. 6, c. 3 della legge n. 243 del 2012). La stessa procedura – in base all'art. 6, comma 6, della l. 243 del 2012 – trova applicazione se il Governo intende ricorrere all'indebitamento per realizzare operazioni relative alle partite finanziarie al fine di fronteggiare gli eventi straordinari. Tuttavia, le risoluzioni delle Camere con le quali viene concessa l'autorizzazione allo scostamento hanno finito per dare “copertura parlamentare” non solo all'indebitamento dovuto a eventi eccezionali, ma anche all'indebitamento strutturale e a quello collegato al ciclo economico⁸.

Interpretato in tale maniera, il secondo comma dell'art. 81 Cost. consente il ricorso all'indebitamento per eventi eccezionali – “da individuare in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea”⁹ – solo attraverso uno specifico procedimento che termina con la necessaria approvazione della richiesta governativa da parte di entrambe le Camere, a maggioranza assoluta dei componenti¹⁰.

Già ci si è posti, in dottrina, il problema di quale debba essere l'atto col quale le Camere devono autorizzare, a maggioranza assoluta, il ricorso all'indebitamento: in particolare, se sia

⁸ R. Ibrido e N. 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. Secondo gli Autori, con riferimento a queste ultime due ipotesi, l'atto parlamentare di autorizzazione adottato a maggioranza assoluta sembra assolvere non tanto ad un obbligo giuridico in senso stretto, quanto semmai all'interesse politico al rafforzamento della posizione del Governo nel negoziato con la Commissione europea.

⁹ In particolare, occorre tenere conto dell'art. 3, par. 3 del *Fiscal Compact* ai sensi del quale “per ‘circostanze eccezionali’ si intendono eventi inconsueti non soggetti al controllo della parte contraente interessata che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione oppure periodi di grave recessione economica ai sensi del Patto di Stabilità e Crescita rivisto, purché la deviazione temporanea della parte contraente interessata non comprometta la sostenibilità del bilancio a medio termine”.

¹⁰ Cfr. N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, a cura di V. Lippolis, N. Lupo, G.M. Salerno e G. Scaccia, Napoli, 2011, p. 132.

preferibile una legge oppure un atto (bicamerale) non legislativo¹¹. L’analisi degli altri commi dell’art. 81 Cost. fornisce alcune indicazioni: infatti, altrove il legislatore costituzionale ha precisato chiaramente lo strumento da utilizzare¹². Sembra quindi abbastanza pacifico che la delibera possa essere assunta mediante un atto bicamerale non legislativo, adottato da ciascuna delle due Camere a maggioranza dei componenti¹³. Peraltro, in seguito, la soluzione dell’atto bicamerale non legislativo ha trovato accoglimento anche nell’art. 6 della legge n. 243 del 2012 e nella prassi parlamentare. Si sono infatti adottate risoluzioni parlamentari (autonome rispetto a quelle con cui sono approvati il DEF e la NADEF) approvative di una relazione governativa con cui il Governo ha formulato la richiesta di ricorso all’indebitamento.

Interessante notare, inoltre, come l’art. 6, comma 3, della legge n. 243 del 2012 inserisce la frase “sentita la Commissione europea” per l’ulteriore indebitamento da autorizzare in Parlamento tramite maggioranza assoluta: in questo modo, è chiaro come 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, e realizzando, in tal modo, un sub-procedimento parlamentare euro-nazionale all’interno del semestre europeo¹⁴.

¹¹ Cfr. R. Ibrido e N. Lupo, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, cit., p. 224 s. e P. Carnevale, *La revisione costituzionale nella prassi del “terzo millennio”*, cit., p. 66 s.

¹² R. Ibrido e N. Lupo, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, cit., p. 225. È il caso, in particolare, dei commi quarto, quinto e sesto, con riferimento – rispettivamente – all’approvazione di bilancio e rendiconto con legge; alla concessione, sempre con legge, dell’esercizio provvisorio; e alla definizione di alcuni elementi per dare attuazione alla riforma, con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di Camera e Senato.

¹³ Così R. Ibrido e N. Lupo, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, cit., p. 226. Con argomenti più sostanzialistici cfr., invece, P. Carnevale, *La revisione costituzionale nella prassi del “terzo millennio”*, cit., p. 66 s. Sulla categoria degli atti bicamerali non legislativi cfr. L. Elia, *Gli atti bicamerali non legislativi*, in *Studi sulla Costituzione (per il primo decennale)*, Milano, 1958, p. 419 s.; D. Nocilla, *Atti bicamerali non legislativi*, in *Enc. del dir., Aggiornamento*, I, Milano, 1997, p. 183 s.; G. Rivosecchi, *Atti bicamerali non legislativi*, in *Dizionario sistematico di Diritto costituzionale*, a cura di S. Mangianeli, Milano, 2008, p. 123 s.

¹⁴ R. Ibrido e N. Lupo, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, cit., p. 227. Il ruolo cardine del procedimento viene assegnato al Governo, chiamato ad assumersi le principali responsabilità, in dialogo con le istituzioni dell’Unione europea e in particolare con la Commissione. C’è da segnalare, come si rileva in R. Ibrido e N. Lupo, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, cit., p. 232, che nel corso dell’esame del DEF 2014 sono state proposte diverse interpretazioni di quest’ultima disposizione. Da una parte, infatti, secondo alcuni deputati della commissione bilancio (sen. Bonfrisco (FI-PdL): A.S., V commissione, res. somm., 16/04/2014, p. 3 s.), “la Commissione europea dovrebbe essere non soltanto informata, ma anche ‘sentita’ e, quindi, coinvolta nel percorso decisionale, sia pure a un livello consultivo”. Dall’altra parte, invece, secondo il Governo, l’art. 6 della legge n. 243 del 2012 richiede solamente una comunicazione alla Commissione europea senza che quest’ultima “sia tenuta a formulare alcun tipo di parere, in quanto mancherebbe sia la cornice giuridica di riferimento sia un provvedimento cogente che determini l’effettivo scostamento, posto che il DEF riveste la natura di esclusivo documento programmatico” (così il Vice Ministro

Per quanto riguarda la *ratio* alla base della previsione costituzionale della maggioranza assoluta si sono, in dottrina, formulate tre ipotesi. In primo luogo, la maggioranza assoluta è richiesta per favorire convergenze ampie e trasversali tra le forze politiche, rendendo l'opposizione compartecipe di una delle più importanti decisioni di finanza pubblica¹⁵. Tuttavia, come si è osservato, nei casi di deroga finora approvati non si è prodotto un ampliamento del consenso sull'autorizzazione allo scostamento rispetto all'area di Governo¹⁶, tranne per alcune autorizzazioni all'indebitamento durante la pandemia del 2020. In base alla seconda ricostruzione, invece, il requisito della maggioranza assoluta sarebbe funzionale all'obiettivo di "esplicitare con trasparenza e far valere la responsabilità delle decisioni parlamentari"¹⁷. Anche in questo caso è stato notato come non si sono registrate nei lavori parlamentari innovazioni tali da aver reso più trasparenti le ragioni a sostegno dell'autorizzazione all'indebitamento¹⁸. La terza ipotesi sembra, a parere di chi scrive, quella più realistica ed è quella in cui si rintraccia nella maggioranza assoluta l'esigenza di rendere più difficoltosa ed eccezionale l'attivazione della deroga¹⁹. Tuttavia, anche questo requisito ha avuto finora risultati in chiaro-scuro e rischia di avere in futuro conseguenze anche peggiori: se da una parte, infatti, l'innalzamento del *quorum* non ha ostacolato il ricorso al debito "cattivo", dall'altra permane la possibilità che, in presenza di un ipotetico "*hung Parliament*", il requisito della maggioranza assoluta diventi un ostacolo decisivo al recupero, tramite il debito, di risorse strategiche per gli investimenti²⁰.

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

Morando (A.S., V commissione, res. somm., 17/04/2014, p. 3 s.). Secondo R. Ibrido e N. Lupo, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, cit., p. 232, quest'ultima soluzione è la più corretta "anche perché difficilmente una legge nazionale – sia pure 'rinforzata' – avrebbe potuto imporre la necessità di un parere preventivo delle istituzioni europee secondo tempistiche e procedure diverse da quelle disciplinate a livello UE".

¹⁵ Ipotesi in N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, cit., p. 143.

¹⁶ R. Ibrido e N. Lupo, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, cit., p. 249.

¹⁷ Cfr. C. Bergonzini, *Parlamento e decisione di bilancio*, Milano, 2014, p. 203; L. Donatelli, *I nuovi vincoli di contabilità pubblica nella nuova governance economica europea*, in *Amministrazioneincammino*, 28/10/2013, p. 14.

¹⁸ R. Ibrido e N. Lupo, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, cit., p. 249.

¹⁹ Interpretazione ipotizzata da L. Donatelli, *I nuovi vincoli di contabilità pubblica nella nuova governance economica europea*, cit., p. 14, ma poi considerata come recessiva rispetto al nesso con la maggiore trasparenza sulla decisione sull'autorizzazione all'indebitamento.

²⁰ Così R. Ibrido e N. Lupo, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, cit., p. 250.

Commissione europea, 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 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.

Tradizionalmente, l’autorizzazione al maggiore indebitamento avviene in corrispondenza di uno degli atti caratterizzanti il Calendario Comune di bilancio. Nell’ambito del procedimento euro-nazionale di bilancio, in particolare, il DEF è il primo documento di programmazione economica e finanziaria, da presentare alle Camere entro il 10 aprile. Il DEF è essenzialmente uno strumento di indirizzo politico, poiché nel binomio DEF-risoluzione, “così come in quello programma di governo-mozione di fiducia, si verifica, in sostanza, una duplice e reciproca auto-limitazione, da parte sia del governo che delle Camere, con effetti vincolanti [...] nei confronti dell’attività futura tanto dell’uno quanto dell’altro soggetto”²¹. È proprio durante l’esame del DEF 2023 che si è avuta la prima bocciatura di una richiesta del Governo per lo scostamento di bilancio, sulla quale si tornerà dopo aver ripercorso gli scostamenti di bilancio autorizzati dal 2012 ad oggi.

3. Anche per utilizzare i maggiori spazi di bilancio concordati in sede europea, grazie alla “flessibilità” via via concessa fino alla sospensione del Patto di Stabilità e Crescita che si è avuta con la pandemia, l’Italia ha utilizzato il secondo comma dell’art. 81 Cost., ricorrendo all’indebitamento per contrastare il ciclo economico negativo o per eventi eccezionali. La legge n. 243 del 2012 ha introdotto deroghe ampie, prevedendo formule piuttosto elastiche, che “fanno immaginare che “potremmo continuare a indebitarci abbastanza frequentemente, che la pratica del ricorso ai mercati finanziari non dovrebbe trovare ostacoli giuridici impegnativi”²².

²¹ Così N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L’art. 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma, 2007, p. 110. Infatti, come afferma lo stesso A., l’interrelazione tra Governo e Parlamento che si delinea “appare modellata su quella che si instaura nella procedura che costituisce il momento fondante della forma di governo parlamentare”. Sul DEF come strumento di indirizzo politico e sul parallelo tra risoluzioni approvative del DEF e mozioni di fiducia cfr. U. ZAMPETTI, *Tecniche legislative e procedure parlamentari*, in *Rassegna parlamentare*, 1998, pp. 163 s.; N. LUPO, *L’uso della delega legislativa nei provvedimenti collegati alla manovra finanziaria*, in *Osservatorio sulle fonti 1997*, a cura di U. DE SIERVO, Torino, 1997, pp. 63 s., spec. p. 81 s.

²² C. Buzzacchi *Ideologie economiche, vincoli giuridici, effettiva giustiziabilità: il tema del debito*, in *Forum dei Quad. Cost.*, n. 4, 2016, p. 6.

Sia la Costituzione sia la legge n. 243 del 2012 hanno accolto una dimensione dinamica dei vincoli di finanza pubblica: non si tratta, infatti, di vincoli quantitativi, bensì procedurali. Il vincolo quantitativo è rimesso alla determinazione congiunta con le istituzioni europee e si identifica con l'Obiettivo di medio termine. La dimensione procedurale, invece, è nella Carta costituzionale e si specchia nella maggioranza (assoluta) richiesta per le deroghe ex art. 81, secondo comma, Cost. ed ex art. 6 l. n. 243 del 2012, nonché nel limite della "coerenza" con l'ordinamento dell'Unione europea.

Il procedimento di cui al secondo comma dell'art. 81 Cost. è stato utilizzato da Governo e Parlamento in molte circostanze dall'entrata in vigore della riforma.

Innanzitutto, in occasione dell'approvazione del DEF presentato il 9 aprile 2014, in esito alla presentazione del quale è stata approvata una risoluzione a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera (17 aprile 2014)²³. Nello stesso 2014, un'altra autorizzazione allo scostamento temporaneo dal percorso di convergenza verso l'Obiettivo di medio termine è stata richiesta contestualmente all'approvazione della NADEF, che è stata presentata in allegato alla Relazione al Parlamento prevista dell'art. 6 della legge n. 243 del 2012²⁴.

Mentre nel 2015 lo scostamento di bilancio è stato richiesto solo in occasione della Nota di aggiornamento al DEF²⁵, nel 2016 vi è stata una doppia autorizzazione, sia in occasione del

²³ Cfr. DEF 2014, p. 25 s. In occasione dell'esame del DEF 2014 il Governo ha dichiarato di volersi avvalere della procedura degli 'eventi eccezionali' al fine di pagare, nel corso del 2014, debiti pregressi della pubblica amministrazione per un ammontare di 13 miliardi di euro.

²⁴ Cfr. Nota di aggiornamento al DEF 2014, p. 31 s. Il Governo ha considerato come 'evento eccezionale' ai sensi dell'art. 6 della l. n. 243 del 2012 la necessità di far fronte ad un deterioramento delle previsioni di crescita, con conseguente rischio di deflazione. Secondo il Governo, in mancanza dell'autorizzazione parlamentare, il rispetto dell'obiettivo di medio termine avrebbe imposto una manovra correttiva compresa tra 0,9 e 2,2 punti di PIL nel 2015.

²⁵ Cfr. Nota di aggiornamento al DEF 2015, p. 35 s. La rimodulazione in senso peggiorativo degli obiettivi di indebitamento programmato fissati nel DEF 2015 era determinata dall'effetto congiunto delle clausole di flessibilità previste a livello UE, delle quali il Governo intendeva avvalersi. In particolare, l'autorizzazione parlamentare allo scostamento è stata richiesta sulla base del proposito di applicare due distinte clausole di flessibilità: quella sulle riforme strutturali e quella sugli investimenti.

DEF²⁶, sia nel momento della NADEF²⁷, quando il Governo ha richiesto un aggiornamento del piano di rientro già autorizzato²⁸.

Le precedenti richieste erano state attivate in base all’art. 6 comma 5, della legge n. 243 del 2012, mentre nel dicembre 2016 è stato utilizzato l’art. 6, comma 6, della legge rinforzata, al quale si può ricorrere quando il Governo intende finanziarsi tramite indebitamento al fine di fronteggiare 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 Paese²⁹.

Ancora, è da segnalare la relazione al Parlamento presentata il 23 settembre 2017, insieme alla NADEF e redatta ai sensi dell’art. 6, comma 5, della legge n. 243 del 2012 e che illustra l’aggiornamento del piano di rientro verso l’Obiettivo di medio termine già autorizzato con le risoluzioni di approvazione del DEF 2017. Sentita la Commissione europea, il Governo ha sottoposto all’autorizzazione parlamentare una Relazione, con cui ha aggiornato – modificando il piano di rientro – gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, la durata e la misura dello scostamento, le finalità alle quali destinare le risorse disponibili in conseguenza dello

²⁶ Nel DEF 2016 vi è una richiesta di flessibilità – per tener conto di significative riforme strutturali – nella misura di 0,1 punti percentuali, che va ad aggiungersi a quella per 0,4 punti, già formulata, in ragione della medesima clausola delle riforme strutturali, nel DEF 2015. Inoltre, nel DEF è richiesta un’ulteriore deviazione pari a 0,3 punti percentuali di PIL, per tenere conto della spesa nazionale per gli investimenti in progetti cofinanziati dall’UE (clausola degli investimenti). Il DEF 2016 ha inoltre evidenziato l’esigenza di qualificare sia l’inconsueto afflusso dei rifugiati sia la gravità della minaccia terroristica come eventi eccezionali, al di fuori del controllo del Governo ai sensi dell’art. 5, par. 1, e dell’art. 6, par. 3, del Regolamento (CE) n. 1466/97, tali da giustificare una deviazione temporanea dal percorso di avvicinamento all’Obiettivo di bilancio a medio termine.

²⁷ La Nota di aggiornamento e l’annessa Relazione non prefigurano tuttavia una specifica ulteriore richiesta di flessibilità, pur facendo riferimento all’esigenza di usufruire di eventuali margini consentiti dalla normativa europea. Quindi, nel prefigurare i contenuti del disegno di legge di bilancio 2017, la Relazione afferma che: “per fronteggiare la necessità di sostenere interventi straordinari per le finalità già illustrate – considerate le rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese – il Governo richiede al Parlamento l’autorizzazione a utilizzare, ove necessario, ulteriori margini di bilancio sino a un massimo dello 0,4 per cento del PIL per il prossimo anno”.

²⁸ Ciascuna Camera ha accordato questa autorizzazione nel corso delle sedute del 12 ottobre 2016.

²⁹ Questa clausola è stata attivata per la prima volta a seguito del rifiuto del *Supervisory Board* della BCE di concedere una proroga di venti giorni per l’aumento di capitale del Monte dei Paschi di Siena. Nella relazione presentata al Parlamento il 19 dicembre 2016, il Governo ha dichiarato di voler reperire 20 miliardi di euro attraverso operazioni di emissione di titoli del debito pubblico allo scopo di adottare uno o più provvedimenti. Il Governo ha fatto ricorso a questa eccezione prevista dalla direttiva BRRD, adottando il decreto-legge 23 dicembre 2016, n. 237, contenente disposizioni urgenti per la tutela del risparmio nel settore creditizio. Come si nota in R. Ibrido e N. Lupo, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, cit., p. 242, ci si trova in questo caso “dinnanzi ad un caso di sovrapposizione fra due eccezioni alle regole di *default* introdotte nel contesto di risposta alla crisi finanziaria e dei debiti sovrani: da un lato, il Parlamento ha autorizzato il ricorso all’indebitamento in deroga ai principi posti dal nuovo art. 81 Cost. (a sua volta ‘attuativo’ dei vincoli posti dal *Fiscal Compact*). Dall’altro lato, lo Stato è intervenuto a sostegno del sistema bancario (e in particolare di un istituto) in deroga al nuovo modello del *bail-in*”. Il decreto-legge 23 dicembre 2016, n. 237 è stato poi convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 2017, n. 15.

scostamento e il relativo nuovo piano di rientro verso l'obiettivo programmatico³⁰.

Vi sono poi le due richieste di aggiornamento del piano di rientro presentate in occasione della NADEF 2018 (27 settembre 2018) e della NADEF 2019 (30 settembre 2019). Se nel 2018 la giustificazione si è trovata nel finanziamento di misure per la crescita e nella disattivazione delle clausole di salvaguardia IVA, nel 2019 negli investimenti volti a favorire la sostenibilità ambientale ed il contrasto ai rischi derivanti dal dissesto idrogeologico³¹.

Da ultimo, devono essere registrate le (numerose) richieste di scostamento che si sono avute nel 2020 per fronteggiare le conseguenze della pandemia da Covid-19. Per permettere infatti 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, è stata utilizzata anche in queste occasioni la clausola di cui all'art. 81, secondo comma, Cost.

Per "eventi eccezionali", l'art. 5, lett. d) della legge cost. n. 1 del 2012 li individua in "gravi recessioni economiche", "crisi finanziarie" e "gravi calamità naturali", mentre l'art. 6 della legge n. 243 del 2012 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 europea³²: 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

³⁰ Il Governo ha confermato l'intenzione di ridurre l'aggiustamento strutturale di bilancio nel 2018 da 0,8 punti percentuali, che eccedevano comunque quanto richiesto dal braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita, a 0,3 punti. Considerando anche l'effetto della revisione al rialzo del PIL, il nuovo obiettivo di indebitamento passa all'1,6% del PIL (invece dell'1,2%), segnando comunque un'accelerazione del processo di riduzione del deficit. L'indebitamento netto per il 2019 è rivisto al rialzo dallo 0,2 allo 0,9%. La differenza verrà utilizzata per disattivare parte degli aumenti IVA previsti e per misure di sostegno agli investimenti pubblici e privati, inclusi quelli in capitale umano e ricerca.

³¹ R. Ibrido, *Coordinamento delle decisioni di bilancio e sostenibilità del debito pubblico: ragionando sulla costituzione economica in trasformazione*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, n. 1, 2020., p. 114 s., spec. le tabelle a pp. 148-149; 152 e da p. 154 a p. 159.

³² 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. C. Bergonzini, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, 2014, p. 14.

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

Più in generale, la XVIII legislatura ha visto diversi eventi eccezionali che hanno prodotto ripercussioni sulla situazione finanziaria (non solo) italiana: dapprima la pandemia, che ha avuto conseguenze inedite sui sistemi dei conti pubblici e che ha portato, a livello europeo, alla sospensione del Patto di Stabilità e Crescita e al *Next Generation EU* e, a livello italiano, agli scostamenti di bilancio poc'anzi ricordati. In seguito, si è verificato l'aumento dei prezzi dei prodotti energetici e l'inflazione e, da febbraio 2022, la guerra tra Russia e Ucraina ha avuto altri effetti sugli approvvigionamenti di fonti di energia, sui prezzi dei prodotti energetici, di beni alimentari e di materie prime, nonché sugli incrementi eccezionali del tasso di inflazione.

I Governi che si sono succeduti nel corso della legislatura hanno sottoposto al Parlamento, complessivamente, 12 richieste di autorizzazione al ricorso a maggiore indebitamento e all'aggiornamento del piano di rientro verso l'Obiettivo di Medio Termine (OMT). Delle 12 richieste di autorizzazione al ricorso a maggiore indebitamento sottoposte dal Governo alle Camere nel corso della legislatura, 3 sono state inserite all'interno di Relazioni annesse al DEF (DEF 2020, DEF 2021 e DEF 2022), 3 sono contenute all'interno di Relazioni annesse alla NADEF (NADEF 2018, NADEF 2019 e NADEF 2020). Le altre 6 richieste di autorizzazione sono contenute in Relazioni al Parlamento presentate al di fuori delle ordinarie fasi del ciclo di bilancio, in quanto motivate dal verificarsi di eventi eccezionali temporalmente disallineati dalla programmazione di bilancio e, in particolare, dai termini di presentazione del DEF e della NADEF (marzo 2020, luglio 2020, novembre 2020, gennaio 2021, luglio 2022 e settembre 2022).

A grandi linee, appare utile riportare una classificazione che è stata proposta e in base alla

quale la XVIII legislatura può essere suddivisa in tre segmenti temporali principali, individuati sulla base della tipologia di eventi eccezionali posti a fondamento dell'autorizzazione allo scostamento di bilancio. Nel primo segmento temporale, relativo agli anni 2018 e 2019, è possibile collocare le prime due richieste di autorizzazione della XVIII legislatura, nell'ambito delle quali il ricorso all'indebitamento è stato motivato sulla base di eventi eccezionali di natura essenzialmente economico-sociale, legati anche all'evoluzione del contesto europeo e internazionale³³.

Nel secondo segmento, comprendente gli anni 2020 e 2021, si situano le sette richieste di autorizzazione al ricorso a maggiore indebitamento motivate, principalmente, dagli eventi eccezionali di vasta e straordinaria portata connessi all'avvio e alla successiva evoluzione dell'emergenza epidemiologica, in particolare sul fronte delle conseguenze determinate da quest'ultima sul sistema sanitario, produttivo e sociale del Paese³⁴.

³³ Camera dei deputati, Gli scostamenti di bilancio della XVIII legislatura: un quadro d'insieme, Temi dell'attività parlamentare, Documentazione di inizio legislatura, XIX legislatura (qui disponibile: <https://temi.camera.it/leg19DIL/temi/gli-scostamenti-di-bilancio-della-xviii-legislatura-un-quadro-d-insieme>). Infatti, la prima fase della XVIII legislatura è stata caratterizzata da un orientamento di politica economica di tipo espansivo e dal rinvio del raggiungimento degli obiettivi di medio termine fissati per l'Italia nell'ambito del Patto di stabilità e crescita, anche attraverso un ampio ricorso ai margini di flessibilità. Il Governo Conte I, in occasione della presentazione della NADEF 2018, ha trasmesso al Parlamento, il 4 ottobre 2018, una Relazione con la quale è stata richiesta l'autorizzazione delle Camere all'aggiornamento del piano rientro verso l'obiettivo di medio termine per la finanza pubblica. A fondamento di tale richiesta di autorizzazione, il Governo ha addotto il mancato pieno recupero dei livelli di reddito pro capite rispetto ai valori precedenti alla crisi economica del 2008, nonché la persistenza e l'ampliamento dei divari territoriali tra le aree del Paese. La richiesta di ricorso a maggiore indebitamento è stata autorizzata, in data 11 ottobre 2018, con l'approvazione della Risoluzione n. 6-00018 della Camera e della Risoluzione n. 6-00012 del Senato. Le risorse finanziarie rese disponibili da tale autorizzazione sarebbero state destinate al finanziamento delle misure poi contenute nel decreto-legge n. 119 del 2018 e nella legge di bilancio 2019, che ha avuto – com'è noto – un percorso defatigante quanto all'interlocuzione con le istituzioni europee. Sul punto, cfr. C. Bergonzini, *Sessione di bilancio 2018: una ferita costituzionale che rischia di non rimarginarsi*, in *LaCostituzione.info*, 27/12/2018, Sul punto cfr. anche M. Degni, *Il bivacco di manipoli: considerazioni sulla sessione di bilancio per il 2019-2021*, in *Rass. Parl.*, n. 3, 2018, p. 537 s. Sul punto, sia consentito anche un rinvio a L. Bartolucci, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione*, cit., p. 309 s. Un anno più tardi, in occasione della presentazione della NADEF 2019, il Governo Conte II ha trasmesso al Parlamento una nuova Relazione, con la quale è stata richiesta l'autorizzazione parlamentare al ricorso a maggiore indebitamento, con una previsione di ripresa del percorso di convergenza verso l'Obiettivo di Medio Termine nel biennio 2021-2022. La Relazione presentata dal Governo è stata approvata, in data 10 ottobre 2019, con la Risoluzione n. 6-00084 della Camera e, in data 9 ottobre 2019, con la Risoluzione n. 6-00073 del Senato. Le risorse finanziarie rese disponibili da tale autorizzazione sono state destinate, quasi integralmente, al finanziamento delle misure poi contenute nel decreto-legge n. 124 del 2019 e nella legge di bilancio 2020.

³⁴ Il Governo ha sottoposto al Parlamento, nel corso del 2020, 5 Relazioni ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 243 del 2012, con le quali è stata richiesta l'autorizzazione parlamentare allo scostamento temporaneo del saldo di bilancio strutturale dagli obiettivi programmatici precedentemente stabiliti. Tali spazi di manovra sono stati resi possibili dall'attivazione, operata dalla Commissione europea a partire da marzo 2020, della Clausola Generale di Salvaguardia prevista dal Patto di Stabilità e Crescita. Un resoconto completo delle varie Relazioni presentate e

Nel terzo segmento è possibile includere, infine, le tre richieste di autorizzazione al ricorso a maggiore indebitamento sottoposte al Parlamento nel corso del 2022, accomunate, sul piano degli eventi eccezionali, per un verso, da un affievolimento dell’incidenza delle conseguenze della pandemia da Covid-19; per l’altro, dall’irruzione di eventi eccezionali di nuovo conio, quali l’aumento dell’inflazione e dei prezzi del settore energetico e, da ultimo, la guerra tra Russia e Ucraina, con le relative ulteriori conseguenze sul piano dell’aumento dei prezzi dell’energia, degli alimenti e delle materie prime³⁵.

Infatti, dagli ultimi mesi del 2021 si è entrati in una nuova fase di criticità, connessa al nuovo incremento consistente dei contagi da Covid-19 e all’aumento dei prezzi del gas naturale, cui si è associata la conseguente crescita delle tariffe elettriche e del tasso di inflazione. Dal febbraio 2022, i riflessi determinati sulle dinamiche di finanza pubblica dall’inflazione e del rialzo dei prezzi dei prodotti energetici si sono aggravati per effetto dello scoppio della guerra tra Russia e Ucraina, a seguito dell’invasione di quest’ultima da parte dell’esercito russo.

A tal proposito, il Governo, in data 7 aprile 2022, ha richiesto, con una Relazione annessa al DEF 2022, l’autorizzazione alla revisione del percorso di avvicinamento all’Obiettivo di Medio Termine³⁶. Le risorse finanziarie rese disponibili dall’autorizzazione parlamentare al maggiore indebitamento sono state impiegate per il finanziamento degli interventi volti a contenere l’aumento dei prezzi dell’energia e dei carburanti. Tali interventi sono stati inseriti all’interno del decreto-legge n. 38 del 2022 – poi confluito all’interno del decreto-legge n. 21 del 2022, convertito con modificazioni dalla legge n. 51 del 2022 – e, soprattutto, all’interno del decreto-legge n. 50 del 2022, convertito con modificazioni dalla legge n. 91 del 2022.

della loro approvazione si può ritrovare in Camera dei deputati, Gli scostamenti di bilancio della XVIII legislatura: un quadro d'insieme, Temi dell’attività parlamentare, Documentazione di inizio legislatura, XIX legislatura, cit. Nel 2021, il 15 gennaio il Governo Conte II ha trasmesso alle Camere la sesta Relazione e in data 15 aprile 2021, il Governo Draghi, unitamente al DEF 2021, ha trasmesso al Parlamento, quale documento annesso, una ulteriore Relazione. Per un riepilogo esaustivo delle Relazioni presentate dal Governo nel corso del 2021, cfr. Ufficio Parlamentare di Bilancio, Rapporto sulla politica di bilancio 2022, dicembre 2021 (e qui disponibile: https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2021/12/Rapporto_pol_bil_2022_per_sito.pdf). Per una analisi più dettagliata di tali scostamenti, sia consentito un rinvio a L. Bartolucci, *Le reazioni economico-finanziarie all'emergenza Covid-19 tra Roma, Bruxelles e Francoforte (e Karlsruhe)*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'economia*, p. 154 s., spec. p. 163 s.

³⁵ Tale classificazione è proposta in Camera dei deputati, Gli scostamenti di bilancio della XVIII legislatura: un quadro d'insieme, Temi dell’attività parlamentare, Documentazione di inizio legislatura, XIX legislatura, cit.

³⁶ La richiesta di autorizzazione è stata approvata il 20 aprile 2022 a maggioranza assoluta con la Risoluzione n. 6-00221 della Camera e con la Risoluzione n. 6-00217 del Senato.

Nel corso dell'estate 2022, l'incremento dell'inflazione ha indotto il Governo a sottoporre al Parlamento, in data 26 luglio 2022, alcuni giorni dopo lo scioglimento anticipato delle Camere, una nuova Relazione³⁷, con cui sono state finanziate le misure volte a contrastare gli effetti dell'incremento dei prezzi dei prodotti energetici e dell'inflazione, della prolungata siccità, nonché a ristorare le amministrazioni centrali dello Stato per le risorse utilizzate a copertura di precedenti provvedimenti di urgenza adottati nel corso dell'esercizio finanziario, contenute all'interno del decreto-legge n. 115 del 2022.

Da ultimo, il 9 settembre 2022, il Governo, in considerazione della prolungata fase di incremento dell'inflazione spinta dai prezzi dell'energia e delle materie prime, ha sottoposto alle Camere l'ultima Relazione³⁸, attraverso la quale è stato finanziato il decreto-legge n. 144 del 2022 e, quindi, le misure volte a contrastare gli effetti su famiglie, imprese ed enti dell'aumento dei prezzi dei prodotti energetici, a sostenere gli enti territoriali, compresa la sanità, e a prolungare la sterilizzazione dei prezzi dei carburanti, nonché ad attuare il Piano nazionale di ripresa e resilienza, contenute nel decreto-legge n. 144 del 2022.

4. L'11 aprile 2023 il Governo ha presentato, ai sensi dell'art. 6 della legge n. 243 del 2012, una ulteriore Relazione al Parlamento per l'autorizzazione del maggiore indebitamento. Per la prima volta da quando lo strumento è stato introdotto, non si è raggiunta la maggioranza assoluta necessaria – in base a quanto disposto dal secondo comma dell'art. 81 Cost. – per approvare la risoluzione approvativa della Relazione del Governo.

Non vi sono precedenti specifici: la vicenda che si potrebbe accostare più facilmente è la bocciatura del disegno di legge di approvazione del Rendiconto Generale dello Stato³⁹, nell'ottobre 2011. In particolare, l'11 ottobre 2011, nel quadro di una coalizione di centrodestra

³⁷ La richiesta di autorizzazione al ricorso all'indebitamento è stata approvata il 28 luglio 2022 con la Risoluzione n. 6-00228 della Camera e il 27 luglio 2022 con la Risoluzione n. 6-00231 del Senato.

³⁸ La richiesta di autorizzazione al ricorso all'indebitamento è stata approvata il 15 settembre 2022 con la Risoluzione n. 6-00229 della Camera e il 13 settembre 2022 con la Risoluzione n. 6-00232 del Senato.

³⁹ Si tratta di un conto consuntivo disciplinato dalla legge di contabilità e finanza pubblica del 31 dicembre 2009, n. 196. Il Ministro dell'Economia ha l'obbligo di presentare alle Camere il Rendiconto Generale dello Stato entro il 30 giugno di ogni anno, per far sì che il Parlamento possa esaminarlo e approvarlo in forma di legge, ai sensi dell'art. 81 Cost. Prima di essere presentato al Parlamento, la regolarità del documento deve essere valutata dalla Corte dei conti, cui il Rendiconto deve essere trasmesso dal Ministro dell'Economia, per cura del Ragioniere Generale dello Stato, entro la fine del mese di maggio per il giudizio di parificazione, che si basa sul raffronto delle risultanze del Rendiconto con le scritture tenute dalla Corte in sede di controllo sugli atti di gestione.

già in crisi per la scissione di Futuro e Libertà dal Popolo della Libertà, la Camera dei deputati respinse l’art. 1 del rendiconto di Bilancio dell’anno precedente (con 290 voti favorevoli e 290 voti contrari). Il Governo varò un nuovo rendiconto con piccole modifiche formali, che fu approvato dalla Camera l’8 novembre con 308 voti. Il Presidente del Consiglio, Berlusconi, prese atto di non aver più la maggioranza parlamentare e il giorno dopo rassegnò le dimissioni (che si concretizzarono dopo l’approvazione della legge di stabilità 2012).

Sebbene anche nel 2011 il Presidente del Consiglio parlò inizialmente di un “incidente tecnico”⁴⁰, a causa delle assenze, tra i due episodi sembrano esserci più differenze che somiglianze. In primo luogo, la situazione politica ed economico-finanziaria: mentre nel 2011, come ricordato poc’anzi, la coalizione di centrodestra era già in crisi per la scissione di Futuro e Libertà dal Popolo della Libertà, nel 2023 non sembrano esserci – almeno *prima facie* – segnali di disgregazione della coalizione di centrodestra uscita vincente dalle elezioni politiche del 25 settembre 2025.

Evidenti le differenze della situazione economico-finanziaria: nel 2011 ci si trovava nel pieno del pieno della crisi dei debiti sovrani, e di lì a poco – oltre all’episodio del rendiconto – anche l’aumento del c.d. *spread* costrinse il Governo Berlusconi a rassegnare le proprie dimissioni, dopo la celebre lettera della BCE all’Esecutivo stesso. Nel 2023, sebbene non manchino le preoccupazioni sul fronte economico-finanziario, come l’inflazione e le politiche vieppiù restrittive della BCE con il rialzo dei tassi, ci si trova comunque ancora in una fase in cui si l’Italia sta recuperando crescita in seguito al crollo del PIL registrato durante la pandemia e, inoltre, con ingenti risorse da spendere per via proprio del *Next Generation EU* e del PNRR.

Nel 2011, quindi, le votazioni sul rendiconto si trasformarono nel vero e proprio *casus belli* per lanciare un preciso segnale politico e accelerare la resa dei conti, non a caso alla vigilia del varo della legge di stabilità⁴¹ e dopo un’estate nella quale esplose la crisi del debito, il rischio di declassamento dell’Italia, l’indebolimento del Governo per via della lettera della BCE fino al precipitare della situazione e l’autunno culminato con le dimissioni e la nascita del Governo Monti.

⁴⁰ M. Mobili e D. Pesole, *Governo bocciato sul rendiconto*, in *Il Sole 24 Ore*, 12 ottobre 2011.

⁴¹ *Ibidem*.

Inoltre, vi sono differenze quanto al documento bocciato. Nel 2011 il rendiconto era stato presentato insieme all'assestamento, che, come il DEF, in qualche modo prepara il terreno per la messa a punto della legge di bilancio. Tuttavia, mentre il rendiconto rappresenta un conto consuntivo e "puramente ricognitivo", la cui approvazione è necessaria per l'approvazione dell'assestamento di bilancio, la Relazione con cui si richiede lo scostamento e il DEF sono invece atti "programmatici", con cui si dispone *pro-futuro* impegnando l'indirizzo politico del Governo. Infine, per l'approvazione del rendiconto non era necessario il requisito della maggioranza assoluta, che in tale occasione ha mostrato tutto il suo peso.

Tornando al caso in commento, in particolare, nella Relazione il Governo afferma che si rende necessario adottare misure urgenti con cui contrastare la prolungata fase di inflazione e il rialzo dei tassi di interesse, in un contesto internazionale che rimane complesso e caratterizzato da forte incertezza, che incide in misura maggiore sui redditi delle famiglie e sui margini delle imprese.

Nella stessa Relazione del Governo si chiarisce come le risorse derivanti dallo scostamento di bilancio richiesto sono finalizzate a un taglio dei contributi sociali a carico dei lavoratori dipendenti con redditi medio-bassi, che potrebbe "contribuire al duplice scopo di incrementare i redditi reali delle famiglie e al contempo limitare la rincorsa salari-prezzi, che renderebbe la vampata inflazionistica causata dai prezzi energetici e alimentari più sostenuta nel tempo, trasformandola in strutturale".

Quindi, le risorse che si rendono disponibili tramite lo scostamento saranno utilizzate con un provvedimento normativo per sostenere il reddito disponibile e il potere d'acquisto dei lavoratori dipendenti nel 2023, e saranno destinate, nel 2024, a interventi di riduzione della pressione fiscale. Si tratta, in particolare, del decreto-legge n. 48 del 2023, poi approvato nel corso del Consiglio dei ministri del 1° maggio 2023, recante "Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro e in materia di salute".

Il 28 aprile 2023 vi è stata dunque la prima autorizzazione al maggior indebitamento respinta dalla Camera. In particolare, l'Assemblea della Camera ha respinto la risoluzione proposta dalla maggioranza approvativa della Relazione del Governo che autorizza lo scostamento di bilancio per 3,4 miliardi nel 2023 e 4,5 miliardi nel 2024. I voti favorevoli sono

stati 195, 19 i contrari e 105 gli astenuti. Per raggiungere la maggioranza assoluta necessaria e approvare quindi lo scostamento di bilancio, i voti favorevoli avrebbero dovuto essere almeno 201. Poco prima, il Senato aveva invece approvato la risoluzione sullo scostamento di bilancio con 115 voti favorevoli, 29 contrari e 29 astenuti.

Le forze politiche si sono affrettate a sostenere che tale bocciatura non sia stata voluta per dare “segnali” al Governo, bensì sia stato un errore di superficialità con la quale la maggioranza ha affrontato la questione. Si sono registrati diversi deputati della maggioranza in missione (anche per via del “ponte” e della campagna elettorale per le elezioni amministrative che si sarebbero tenute il 14 e 15 maggio 2023). Ma ci sono due “tuttavia”. *In primis*, in Parlamento tutto è un “fatto politico”. *In secundis*, la “bocciatura” della risoluzione di maggioranza approvativa della Relazione per il maggiore indebitamento pone, a ben vedere, interessanti questioni giuridiche sul piano costituzionale, in relazione all’impianto complessivo delle procedure di bilancio.

Anche se non dovuto a un segnale politico, infatti, la mancanza della maggioranza assoluta necessaria – almeno in linea teorica – potrebbe significare che la maggioranza stessa non condivide l’ammontare e/o le finalità dello scostamento stesso. Sicuramente – anche per via del generale principio del *ne bis in idem* – sarebbe stato impossibile votare lo stesso testo della Relazione. Ma si sono intraviste immediatamente due possibili interpretazioni sulle necessarie modifiche da apportare alla Relazione per sottoporla di nuovo al voto delle Camere. Da una parte, si sarebbe potuto ritenere che la maggioranza non avesse condiviso l’ammontare dello scostamento: in quel caso si sarebbe reso necessario modificarlo e, di conseguenza, modificare anche i numeri del DEF (che almeno in parte non possono che dipendere anche dal maggiore indebitamento previsto). Tale modifica avrebbe causato quindi – “a cascata” – la necessità di modificare non solo lo stesso DEF, ma anche lo schema di decreto-legge nel frattempo in gestazione e che è stato poi approvato nel Consiglio dei Ministri del 1° maggio. Dall’altra parte – anche considerando, appunto, che sembra essersi trattato di un “incidente” – si sarebbe potuta ritenere necessaria la sola modifica del testo della Relazione e, dunque, ricondurre la bocciatura alle finalità del provvedimento e non, invece, all’ammontare dello scostamento.

Quest’ultima è stata la strada scelta dal Governo, che ha aggiunto sette parole alla vecchia

“Relazione”, integrando le finalità del provvedimento d’urgenza da finanziare tramite lo scostamento. Il realismo ha imposto la strada più veloce, anche considerando che la presentazione del DEF nella prima metà del mese di aprile è finalizzata a consentire alle Camere di esprimersi sugli obiettivi programmatici in tempo utile per l’invio, entro il 30 aprile, al Consiglio dell’Unione europea e alla Commissione europea, del Programma di Stabilità e del Programma Nazionale di Riforma (PNR) contenuti, rispettivamente, nella prima e nella terza sezione del documento di programmazione.

In realtà, è emerso che si è tentata una strada ancora più veloce, ma probabilmente non legittima. Nel corso dell’esame in V Commissione Camera, infatti, un esponente del PD (U. Pagano) ha stigmatizzato il tentativo di forzare le procedure parlamentari messo in atto dal Presidente del gruppo di Fratelli d’Italia, che nel corso della Conferenza dei Presidenti di gruppo ha proposto di ripetere la votazione sulla risoluzione di approvazione della relazione, presentata ai sensi dell’art. 6 della legge n. 243 del 2012, *come se fosse mancato il numero legale*.

Invece, il Governo ha aggiunto una frase alla Relazione: nella nuova versione si prevede che le risorse che si rendono disponibili tramite lo scostamento saranno utilizzate con un provvedimento normativo per sostenere non solo – come previsto nella prima versione – il reddito disponibile e il potere d’acquisto dei lavoratori dipendenti nel 2023, ma anche per sostenere le famiglie con figli. Tale aggiunta è stata fatta nell’ambito di un Consiglio dei ministri “lampo”, che si è tenuto lo stesso pomeriggio nel quale la Relazione è stata bocciata presso la Camera, che ha confermato i saldi di finanza pubblica riportati dal DEF, ma sottolineando le finalità di sostegno al lavoro e alle famiglie oggetto degli interventi programmati per il Consiglio dei ministri fissato per il 1° maggio.

Il testo è stato immediatamente trasmesso alle Camere, ove l’esame è ripartito dalle Commissioni permanenti. In particolare, la V Commissione Camera si è riunita la sera stessa di giovedì 27 aprile. L’esame della Commissione si è concentrato sul medesimo DEF trasmesso dal Governo in data 12 aprile 2023, mentre è stata trasmessa una nuova Relazione, che modifica quella inizialmente annessa al documento.

Durante il nuovo esame in Commissione sono emerse anche altre rilevanti questioni. Un esponente del M5S (Dell’Olio) ha evidenziato che la nuova Relazione è stata adottata ai sensi

dell’art. 6 della legge n. 243 del 2012, che prescrive che su di essa sia sentita la Commissione europea. Al riguardo, si è chiesto al Ministro dell’economia, Giorgetti, di confermare se vi sia stata una consultazione, anche informale, della Commissione europea, in quanto in assenza di tale passaggio procedurale si sarebbe determinata un’evidente violazione delle previsioni della legge rinforzata. Il Ministro dell’economia ha tuttavia sottolineato che tutti i documenti di programmazione economica del Governo sono stati positivamente valutati dalle Istituzioni europee e che la Commissione europea è stata sentita in modo informale sul documento.

Il particolare procedimento euro-nazionale realizzato in tale occasione deve essere stato tempestivo e ha visto una reazione della Commissione che si può presumere solo informale, in quanto non risultano adottati atti formali. D’altro canto, come già ricordato, in tale versante 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. Nel corso dell’esame del DEF 2014 erano state proposte diverse interpretazioni di quest’ultima disposizione⁴²: l’interpretazione accolta nella prassi 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”⁴³. Pertanto, soprattutto in una occasione come quella in commento, in cui tra la bocciatura dello scostamento e il voto delle Camere sulla nuova Relazione sono passate meno di 24 ore – e senza, peraltro, che i numeri dello scostamento siano stati modificati – si può senz’altro ritenere sufficiente una semplice comunicazione alla Commissione europea, con eventuali contatti anche informali.

Non solo. Lo stesso esponente del PD che ha sollevato la questione relativa al requisito dell’interlocuzione con la Commissione europea ha anche rilevato come la modifica delle finalità del documento, in realtà, potrebbe incidere anche sugli aspetti quantitativi. Infatti, ha sottolineato che l’estensione della destinazione delle risorse derivanti dall’indebitamento stesso

⁴² R. Ibrido e N. Lupo, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, cit., p. 227

⁴³ Così il Viceministro Morando: v. A.S., V Commissione, res. somm., 17/04/2014, p. 3 s.

anche al sostegno delle famiglie con figli rappresenta “un artificio per superare l’incidente in cui è incorsa la maggioranza”⁴⁴. D’altro canto, la Banca d’Italia, nel corso della propria audizione sul DEF, ha sostenuto che, con le risorse disponibili, è possibile finanziare un taglio del cuneo fiscale per un importo compreso tra 15 e 20 euro al mese, che peraltro si applicherebbe solo ai restanti mesi dell’anno 2023. Il deputato si chiede quindi quanto potrebbe diminuire tale importo se, con le medesime risorse, saranno finanziate anche misure per sostenere le famiglie con figli. È evidente, infatti, che l’aggiunta delle finalità potrebbe avere dei riflessi anche sulla composizione del finanziamento delle diverse misure: in particolare, in tal modo il Governo si può ritenere – almeno politicamente – impegnato a destinare parte delle risorse derivanti dall’indebitamento anche verso la nuova finalità, diminuendo di quota parte le risorse destinate alle altre finalità.

Anche secondo l’On. Grimaldi (AVS), in effetti, il Governo è ricorso ad una modifica formale della relazione con cui si richiede l’autorizzazione all’indebitamento, che, in sostanza, ridurrà le risorse destinabili alla riduzione del cuneo fiscale: al contrario, ci si sarebbe potuti aspettare almeno la modifica di alcune variabili economiche, seppure per una modesta entità, mentre il “comportamento del Governo costituisce un grave precedente sotto il profilo delle procedure parlamentari”⁴⁵. Anche l’On. Dell’Olio insiste sul punto, ritenendo che la procedura seguita per il nuovo esame del Documento e della Relazione ad esso annessa, modificata solo per aspetti marginali, rischi di determinare una violazione del principio *ne bis in idem* in quanto l’esame verte in sostanza sui medesimi documenti già esaminati⁴⁶. Ad ogni modo, anche in questo caso, ci si chiede (e si chiede al Ministro dell’economia), se l’introduzione di un’ulteriore finalizzazione delle risorse derivanti dal maggiore indebitamento non determini di fatto una contrazione delle risorse destinate alla riduzione del cuneo fiscale, che si riverbera anche sui contenuti del DEF, che non è stato oggetto di modifiche nel corso della riunione del Consiglio dei ministri.

Il Ministro dell’economia, con riferimento alle modifiche introdotte nella Relazione, ha sottolineato che la previsione per cui le risorse derivanti dall’ulteriore indebitamento saranno utilizzate anche per misure a favore delle famiglie con figli deriva da un dibattito sui temi legati alla natalità e ha segnalato che nel provvedimento d’urgenza che il Governo si stava apprestando

⁴⁴ Camera dei deputati, V commissione permanente, XIX leg., res. somm. 27 aprile 2023, p. 161.

⁴⁵ Camera dei deputati, V commissione permanente, XIX leg., res. somm. 27 aprile 2023, p. 162.

⁴⁶ *Ibidem*.

ad emanare sarebbe stato inserito un intervento riguardante l’innalzamento del limite dei *fringe benefit* a favore dei lavoratori dipendenti con figli. In replica, l’On. Pagano ha notato, in merito al riferimento fatto dal Ministro Giorgetti ai *fringe benefit*, che la precisazione introdotta nella nuova Relazione non trova riscontro nel testo del DEF, che invece continua a fare riferimento alle sole misure per sostenere il reddito disponibile e il potere di acquisto dei lavoratori dipendenti.

La 5^a Commissione del Senato, invece, si è riunita la mattina di venerdì 28 aprile per esaminare la nuova Relazione⁴⁷. Qui sono state poste questioni simili. In particolare, il Sen. Misiani (PD) ha rilevato come il Governo non abbia specificato la quota di risorse destinata, per il 2023, all’ulteriore finalizzazione introdotta, ossia il sostegno alle famiglie con figli. Nel richiamare la normativa che prevede la validazione del quadro macroeconomico del DEF da parte dell’Ufficio parlamentare di bilancio, ha rappresentato quindi la necessità di una nuova valutazione dell’UPB volta a chiarire l’eventuale diverso impatto macroeconomico delle ulteriori misure in via di adozione nel prossimo provvedimento⁴⁸. Il Sen. Patuanelli (M5S), con riguardo alla procedura, avrebbe reputato necessario chiarire lo scenario di riferimento, ovvero se si intenda trattare la vicenda solo come un incidente tecnico oppure se vi sia intenzione di gestirla con senso politico. Nel primo caso, infatti, se si pone solo un problema di forma, allora andrebbero rinnovati integralmente tutti i passaggi procedurali, a partire dalla discussione generale. Il presupposto, invece, per l’intesa raggiunta in Conferenza dei Capigruppo per un esame in Assemblea limitato alle dichiarazioni di voto, è che la questione sia affrontata in termini politici. In quest’ultima prospettiva va letta anche la richiesta di audizione dell’UPB e dell’intervento del Ministro dell’economia.

La Nuova Relazione è stata approvata infine dalle Assemblee di Camera e Senato il 28 aprile 2023, in entrambi i rami del Parlamento con la maggioranza assoluta necessaria.

5. Qualche ulteriore riflessione sorge dai fatti appena descritti. Innanzitutto, la bocciatura dello scostamento è arrivata in un momento del tutto peculiare, quando il Ministro

⁴⁷ Doc. LVII, n. 1, Documento di economia e finanza 2023, connessi allegati e annessa Nuova Relazione ai sensi dell’articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243.

⁴⁸ Senato della Repubblica, 5^a Commissione permanente, XIX leg., res. somm. 28 aprile 2023.

dell'economia era atteso alla riunione dell'Ecofin del 28 e del 29 aprile, in un periodo, peraltro, caratterizzato dalla discussione sulla cruciale riforma del Patto di stabilità e Crescita.

Inoltre, la bocciatura dello scostamento avrebbe anche potuto causare reazioni nervose dei mercati finanziari, soprattutto laddove non si fosse riusciti ad inviare il DEF alle istituzioni europee entro il termine previsto del 30 aprile. Si tratta, peraltro, di un momento nel quale pare che il "vento" sui conti pubblici italiano stia cambiando: si è infatti diffusa la notizia secondo cui l'agenzia di rating Moody's, nel prossimo report previsto per metà maggio 2023, potrebbe abbassare il giudizio sul debito italiano, per via della forte esposizione all'aumento dei tassi della BCE e delle incertezze legate alla effettiva messa a terra del PNRR.

Qualche riflessione conclusiva può essere fatta però soprattutto sulla scarsa attenzione del Parlamento italiano agli snodi fondamentali del semestre europeo. A fronte di ripetuti tentativi di rafforzare il ruolo del Parlamento nella fase propedeutica alla predisposizione dei documenti di bilancio, si può registrare infatti una crescente disattenzione per tali passaggi.

Da una parte, già la legge n. 39 del 2011 aveva avuto l'obiettivo di allineare la tempistica della procedura di bilancio nazionale (che di fatto prende avvio con la presentazione del DEF) ai crescenti obblighi procedurali previsti in sede europea. Con tale provvedimento si tentava di rafforzare (almeno formalmente) il ruolo del Parlamento nella fase programmatica di bilancio, introducendo nuovi obblighi informativi a carico del Governo⁴⁹, ampliando il contenuto del DEF, nel quale erano aggiunti gli schemi di aggiornamento del Programma di Stabilità e del Piano Nazionale di Riforma, nonché rendendo obbligatoria la NADEF. La riforma era dunque servita per recepire a livello nazionale i cambiamenti intervenuti nella *governance* economica europea, modellando i principali procedimenti euro-nazionali soprattutto in riferimento al semestre europeo, riallineando le fasi di programmazione della manovra di bilancio adeguandola alle scadenze europee. Nel fare questo, era stato rafforzato il ruolo del Parlamento, cercando di individuare gli strumenti attraverso i quali può svolgere la sua funzione di controllo nel settore della finanza pubblica.

Dall'altra parte, tuttavia, tali innovazioni non sono state sufficienti per risvegliare

⁴⁹ È stato previsto un generale obbligo per il Governo di trasmettere alle Camere tutti i documenti ricevuti dalle istituzioni dell'Unione nell'ambito del Semestre europeo. Inoltre, è stato previsto l'obbligo per il Ministro dell'economia e delle finanze di riferire alle competenti commissioni parlamentari in merito alle linee-guida in materia di politica economica e di bilancio elaborate dal Consiglio europeo tra febbraio e marzo.

l’interesse delle Camere verso tali snodi programmatici. Il Parlamento italiano, infatti, nelle procedure finanziarie ha preferito tentare d’intervenire legiferando piuttosto che sviluppando una funzione “matura” di controllo parlamentare. Come è stato notato, “le lacune che si sono registrate sul versante del controllo parlamentare sulla finanza pubblica sono infatti imputabili non solo ad un problema di cultura istituzionale coincidente con la persistente visione “legicentrica” dell’attività parlamentare, ma anche all’assenza di istituti e procedure parlamentari dedicati”⁵⁰. Lo snodo che non ha funzionato è stato il troppo limitato svolgimento delle attività in questione, quando, al contrario, sarebbe stato utile sviluppare la funzione di *oversight*, “intendendo con tale termine un principio esteso di supervisione, che può essere sviluppato *ex ante* o *ex post*, sugli aggregati e sulle grandi scelte di *fiscal policy*, come sul dettaglio di attuazione del singolo programma”⁵¹.

D’altro canto, proprio al “controllo sulla finanza pubblica” devono essere ricollegate le nuove procedure consultive e autorizzatorie disciplinate dalla legge n. 243 del 2012, che attribuiscono alle due Camere un potere di “sorveglianza” rispetto agli scostamenti dagli obiettivi programmatici di bilancio e dagli equilibri di finanza pubblica⁵². In tal modo, si sono attribuiti infatti alle Camere inediti poteri autorizzatori, esercitati da ciascuna Assemblea con autonoma deliberazione a maggioranza assoluta dei componenti, riconducibili al classico schema del controllo/autorizzazione.

Soprattutto durante il semestre europeo, sarebbe significativo un esame approfondito degli atti dell’Unione europea, come l’Analisi annuale della crescita e i progetti di Raccomandazioni Specifiche per Paese: poiché sulla base di questi atti si formano poi le Raccomandazioni Specifiche per Paese, lo scarso interesse del Parlamento contribuisce ad una minore presa di coscienza sulla rilevanza della procedura. Similmente accade per le Raccomandazioni Specifiche per Paese⁵³ al momento della loro pubblicazione, che non sono

⁵⁰ E. Griglio, *Il “nuovo” controllo parlamentare sulla finanza pubblica: una sfida per i “nuovi” regolamenti parlamentari*, in *Oss. sulle fonti*, n. 1, 2013, p. 14.

⁵¹ C. Goretti e L. Rizzuto, *Il ruolo del Parlamento italiano nella decisione di bilancio: evoluzione recente e confronto con gli altri paesi*, in *Rivista di politica economica*, nn. 1-3, 2011.

⁵² D.A. Capuano e E. Griglio, *La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, a cura di A. Manzella e N. Lupo, Torino, 2014, p. 247 s.

⁵³ G. Menegus, *Gli indirizzi di massima per il coordinamento delle politiche economiche ex art. 121 TFUE nel quadro del semestre europeo*, in *Oss. sulle fonti*, n. 3, 2020, p. 1483 s. In Z. Darvas e L. Welslau, *First lessons from the Recovery and Resilience Facility for the EU economic governance framework*, In-Depth Analysis, European

esaminate dal Parlamento immediatamente, benché contengano per l'appunto raccomandazioni cruciali (lo stesso PNRR si è basato sulle Raccomandazioni Specifiche per Paese del 2019 e del 2020), bensì solo successivamente e incidentalmente nell'ambito dell'esame della NADEF o del DPB, facendo rimanere diffusa la percezione di scarso interesse nei confronti del semestre europeo "da parte degli attori politici e sociali"⁵⁴. Stupisce che in alcuni casi – come quello italiano⁵⁵ – gli orientamenti del Consiglio europeo e le Raccomandazioni Specifiche per Paese non siano neppure oggetto di un apposito dibattito: è evidente come "questa minore considerazione – quale che sia la motivazione di fondo – compromette la capacità dei Parlamenti nazionali di esercitare uno scrutinio tempestivo sulle scelte di politica economica compiute nel semestre dai propri Esecutivi ed eventualmente di definire *ex ante* le posizioni che questi ultimi saranno tenuti a portare avanti nelle diverse sedi decisionali"⁵⁶.

Più in generale, questo atteggiamento di sottovalutazione dell'importanza di alcuni documenti, da parte del Parlamento, si può in una certa misura ritrovare in tutti quei tasselli che dovrebbero successivamente condizionare la legge di bilancio: il DEF, le Raccomandazioni Specifiche per Paese, la NADEF. Si tratta di strumenti attraverso i quali si dovrebbero delineare le scelte fondamentali della politica economica da seguire per la definizione della legge di bilancio. Tuttavia, come si evince dai lavori parlamentari, sono momenti nei quali ci si ritrova spesso ad assistere a dibattiti estranei ai temi del Calendario comune di bilancio. Si giunge così all'inizio dell'autunno completamente impreparati all'interlocuzione con le istituzioni europee, che invece quei documenti prendono sul serio.

Sebbene, infatti, si possa ritenere che la strutturazione del semestre europeo abbia emarginato il ruolo dei Parlamenti nazionali nella prima parte dell'anno, c'è da dire che sta a

Parliament, march 2023, spec. p. 12 s. si nota come i tassi di attuazione delle RSP del semestre europeo sono stati mediocri all'inizio e si è registrato un deterioramento pressoché continuo, con un temporaneo aumento nel 2017. Sul punto, cfr. anche S. Deroose e J. Griesse, *Implementing economic reforms – are EU Member States responding to European Semester recommendations?*, in *ECFIN Economic Brief*, Issue 37, European Commission, 2014 e K. Hagelstam et al., *The European Semester for economic policy coordination: A reflection paper*, in *Economic Governance Support Unit (EGOV)*, Study PE, European Parliament, 2019.

⁵⁴ F. Di Mascio e S. Piattoni, *Il Semestre europeo in Italia*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 2, 2020, p. 147 s., spec. p. 150.

⁵⁵ Si v. M. Hallerberg, B. Marzinotto e G.B. Wolff, *Explaining the evolving role of national parliaments under the European Semester*, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 25, n. 2, 2018, p. 250 s., spec. p. 257 s.

⁵⁶ G. Menegus, *Gli indirizzi di massima per il coordinamento delle politiche economiche ex art. 121 TFUE nel quadro del semestre europeo*, cit., pp. 1482-1483.

questi ultimi “attrezzarsi al fine di seguire e contribuire alla discussione delle raccomandazioni di politica economica e di bilancio”⁵⁷ elaborate in sede europea, “ed è anche da dimostrare che il dibattito nelle commissioni bilancio e nelle plenarie si ispiri davvero al tentativo di articolare buoni argomenti che si basano su fatti, che tengano conto delle potenziali esternalità negative delle eventuali decisioni, che guardino alla sostenibilità futura delle decisioni attuali”⁵⁸.

Si pensi proprio alle procedure parlamentari di approvazione del DEF. Si tratta di un momento nel quale si instaura tra Governo e Parlamento un reciproco vincolo rispetto al mantenimento di determinati obiettivi in termini di conti pubblici, un legame che ricorda il rapporto fiduciario instaurato ex art. 94 Cost.⁵⁹. In termini di controllo parlamentare, dunque, il DEF e le risoluzioni parlamentari di approvazione dello stesso non si limitano ad instaurare un vincolo di natura politica, ma hanno in parte carattere precettivo, sia per la possibilità di costituire il “parametro” di compatibilità dei disegni di legge in cui successivamente si viene ad articolare la manovra, sia per la possibilità di fornire uno strumento di riscontro tra il piano degli obiettivi e quello dei contenuti successivamente concretizzati dal legislatore nella manovra di bilancio⁶⁰.

Un maggiore coinvolgimento parlamentare “potrebbe portare a una maggiore consapevolezza delle interdipendenze che si sono venute a creare fra le economie degli Stati membri (specie dell’eurozona)”⁶¹: maggiore consapevolezza e migliore deliberazione possibili, tuttavia, solo se “i Parlamenti stessi, e in particolare quello italiano, si attrezzassero meglio per seguire e contribuire al dibattito sulle linee programmatiche e sulle scelte di politica

⁵⁷ S. Piattoni, *La qualità democratica del Semestre europeo*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 2, 2020, p. 187 s., spec. p. 190.

⁵⁸ *Ibidem*. Si sottolinea anche che “capacità auto-organizzativa e volontà politica delle Camere hanno un impatto sulla qualità delle discussioni che avvengono all’interno delle commissioni e delle plenarie” (p. 200). Come riporta anche l’A., lo stesso documento di autovalutazione del Senato poc’anzi citato (Senato della Repubblica. Servizio studi, *Il Semestre europeo in Senato: procedure e prassi*, cit., p. 7), ammette che, nonostante i documenti approvati dalle istituzioni europee (*Annual Growth Surveys* e raccomandazioni macroeconomiche) siano stati regolarmente inviati alla commissione bilancio dal 2016, “*scrutiny almost never actually took place and no resolution was ever approved. It should be noted that, while the Senate Rules regulate in detail the so-called ‘national semester’, i.e. the passage of the domestic budget, no reference is made to the ‘European semester’, on which the domestic budget is based. In terms of interparliamentary co-operation, the Senate has constantly attended the Conference on stability, economic coordination and governance in the European Union, with no less than two Senators per session. No hearings were held on the semester and no resolutions were ever adopted in this field*”.

⁵⁹ Così, N. Lupo, *L’uso della delega legislativa nei provvedimenti collegati alla manovra finanziaria*, in *Oss. sulle fonti 1997*, a cura di U. De Siervo, Torino, 1997, p. 63 s., p. 81 s.; G.M. Salerno, voce *Legge finanziaria*, in *Enc. giur. Treccani*, XVIII, Roma, 1998, p. 11; N. Lupo e G. Rivosecchi, *Finanza pubblica: principi ordinatori e tendenze evolutive*, in *Elementi di diritto pubblico dell’economia*, a cura di M. Pellegrini, Padova, 2012, p. 152 s.

⁶⁰ N. Lupo e G. Rivosecchi, *Valutare le politiche di bilancio: il ruolo del Parlamento*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2016, p. 376.

⁶¹ S. Piattoni, *La qualità democratica del Semestre europeo*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, cit., p. 202.

economica”⁶² durante il semestre europeo. In tal modo, forse, quest’ultimo “non verrebbe più percepito come un esercizio di apprendimento epistemico, se non addirittura gerarchico, quale esso oggi appare, e potrebbe forse diventare quell’esercizio di apprendimento riflessivo che viene auspicato nei documenti istitutivi”⁶³.

In tale quadro, le procedure parlamentari di approvazione del DEF – e, subito prima, dell’eventuale scostamento – rappresentano un momento nel quale si instaura tra Governo e Parlamento un reciproco vincolo rispetto al mantenimento di determinati obiettivi in termini di conti pubblici, indicando in anticipo le priorità, i settori e i vincoli numerici, all’interno della cornice delle procedure finanziarie euro-nazionali, facendo divenire la presentazione alle Camere della legge di bilancio il punto di coagulo unitario di tutto il processo⁶⁴.

Se il Parlamento non riesce a incidere preventivamente sul contenuto delle scelte di politica economica, finisce per trovarsi – durante la sessione di bilancio – con scelte “imposte” e con prassi che finiscono per essere l’unica via con la quale il Governo incide su una discussione parlamentare che avrebbe potuto concentrarsi, almeno in parte, nel primo semestre dell’anno⁶⁵.

Luca Bartolucci

Lecturer

LUISS School of Government

⁶² *Ibidem*. Sul punto, cfr. anche K. Auel, O. Rozenberg e A. Tacea, *To Scrutinise or Not to Scrutinise? Explaining Variation in EU-Related Activities in National Parliaments*, in *West European Politics*, vol. 38, n. 2, 2015, p. 282 S.

⁶³ S. Piattoni, *La qualità democratica del Semestre europeo*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, cit., p. 202. Cfr., sul punto, Y. Papadopolous e S. Piattoni, *The European Semester: Democratic Weaknesses as Limits to Learning*, in *European Policy Analysis*, vol. 5, n. 1, 2019, p. 58 s.

⁶⁴ In questi termini P. De Ioanna, *La decisione di bilancio: un cantiere che si riapre*, in *Due Camere, un Parlamento*, in *Per far funzionare il bicameralismo*, a cura di F. Bassanini e A. Manzella, Firenze, 2017, p. 97 s., spec. pp. 110-111.

⁶⁵ Cfr. L. Gianniti, *Le “deformazioni” della sessione di bilancio. L’esperienza della XVIII legislatura: quali prospettive per la XIX?*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, 2023, p. 37 s.).