

# Osservazioni sparse sulla Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2018\*

di Luca Bartolucci \*\*  
(16 ottobre 2018)

**SOMMARIO:** 1. Premessa - 2. Le particolarità della Nota di Aggiornamento al DEF del 2018 - 3. La Relazione al Parlamento ex art. 6, comma 5, l. n. 243 del 2012 e le deroghe previste dall'art. 81, secondo comma, Cost.: in particolare, la (dubbia) legittimità costituzionale del provvedimento in considerazione del ciclo economico - 4. Le coperture: in particolare, il rovesciamento della 'logica' delle clausole di salvaguardia - 5. Dimensione quantitativa e dimensione qualitativa della NADEF 2018 - 6. Il (sostanziale) fallimento della protezione politico-procedurale dei principi costituzionali di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico - 7. Le risoluzioni approvative della NADEF 2018 e della Relazione del governo ex art. 81, secondo comma, Cost. - 8. La (possibile) bocciatura del Documento Programmatico di Bilancio e le altre possibili strade per la Commissione europea - 9. Qualche considerazione conclusiva

## 1. Premessa

Tra fine settembre e inizio ottobre 2018 si è acceso un intenso dibattito sulle misure di politica economica annunciate dal governo Conte e poi confluite nella Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza (d'ora in avanti NADEF). Sembra utile, pertanto, analizzare gli aspetti più prettamente giuridico-procedurali riguardanti la NADEF, che ha visto coinvolti non solo Parlamento e Governo, ma anche le istituzioni europee (in particolare, la Commissione) e altri soggetti interni. Nella giornata del 9 ottobre sono state infatti tenute in Parlamento, dinanzi le Commissioni bilancio riunite di Camera e Senato, una serie di audizioni: in particolare, sono stati auditi, dopo il Ministro dell'economia e delle finanze, la Banca d'Italia, l'ISTAT, la Corte dei Conti e l'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB), a partire dalle valutazioni del quale si è innestata un'altra procedura parlamentare prevista dalla legge 'rinforzata' n. 243 del 2012. Si tratta di tutte istituzioni che partecipano ormai attivamente al c.d. 'calendario comune di bilancio', del quale la NADEF rappresenta uno degli snodi fondamentali.

In questo contesto, il contributo ha l'obiettivo – in primo luogo – di analizzare quali sono le particolarità della NADEF 2018; in secondo luogo, di considerare alcuni elementi che possono essere decisivi per valutare la conformità all'art. 81 Cost. della richiesta di maggiore indebitamento ex art. 81, secondo comma, Cost., avanzata dal governo con la Relazione al Parlamento ex art. 6, comma 5, della legge n. 243 del 2012, contestualmente alla presentazione della NADEF; in terzo e ultimo luogo, ripercorrere il percorso parlamentare della NADEF e quali potrebbero essere le reazioni della Commissione europea in caso venisse accertata la violazione delle regole della *governance* economica. Nell'analisi di questi temi, tuttavia, non è stato possibile trascurarne altri che sono emersi dallo

---

\* Scritto sottoposto a *referee*.

studio della NADEF 2018 e, in particolare, l'inversione della logica della clausole di salvaguardia che sembra contenuta nel documento e la dimensione quantitativa e qualitativa di quest'ultimo.

Quello che sembra emergere, in ultima analisi, è che la 'protezione politica' interna dei principi costituzionali di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico ha, sostanzialmente e almeno per il momento, fallito, nonostante tutti gli 'argini' che erano stati costruiti intorno ai due principi.

## 2. Le particolarità della Nota di Aggiornamento al DEF del 2018

La Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza<sup>1</sup> è uno strumento introdotto nell'ordinamento italiano dalla legge n. 362 del 1988, reso obbligatorio dall'art. 2 della legge n. 39 del 2011 e divenuto vieppiù importante con il progressivo strutturarsi del c.d. 'calendario comune di bilancio'<sup>2</sup>, ovvero quel complesso di procedimenti euro-nazionali<sup>3</sup> che hanno 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

---

1 Con la NADEF vengono aggiornate le previsioni economiche e di finanza pubblica in base ai dati ottenuti tra la presentazione del DEF e la Nota, nonché gli obiettivi programmatici, tenendo conto delle Raccomandazioni specifiche per Paese approvate dal Consiglio dell'Unione europea sul Programma di Stabilità e sul Programma Nazionale di Riforma. Nel NADEF sono anche fissati gli obiettivi di saldo netto da finanziare per il bilancio dello Stato e di saldo di cassa del settore statale.

2 Il c.d. "semestre europeo", istituito in risposta alla crisi economico-finanziaria dall'art. 2-bis del regolamento (CE) n. 1466/1997 come modificato dal regolamento (UE) n. 1175/2011 (uno dei regolamenti del *Six-Pack*). Sul semestre europeo, cfr. almeno K.A. Armstrong, *The New Governance of EU Fiscal Discipline*, in *European Law Review*, n. 5, 2013, p. 601 s.; D.A. Capuano e E. Griglio, *La nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*. Lezioni, a cura di N. Lupo e A. Manzella, Torino, 2014, p. 227 s., spec. 231 s.; G. Rizzoni, *Il "semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2011.

3 Cfr. N. Lupo e A. Manzella, *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit. Si possono definire i procedimenti euro-nazionali come procedure disciplinate in parte da norme europee, in parte da norme statali e nelle quali sono coinvolte sia istituzioni europee, sia nazionali. In particolare, la procedura di bilancio euro-nazionale può essere intesa in due sensi differenti: infatti, in primo luogo vi è una distinzione tra semestre europeo e semestre nazionale. Il primo che si snoda lungo i primi sei mesi dell'anno e il secondo negli ultimi sei. Il semestre nazionale è pesantemente condizionato dal dibattito e dagli scambi tra istituzioni europee e istituzioni nazionali che si sono avuti nel semestre europeo. Ma c'è anche un altro modo di intendere lo stesso semestre europeo come procedura euro-nazionale. Infatti, anche durante questa prima fase del calendario comune dei bilanci, vi è uno scambio tra istituzioni europee e istituzioni nazionali, e non ci si limita ad un'opera delle sole istituzioni europee. Quindi procedure euro-nazionali si possono intendere in questo duplice senso: da una parte come rapporto di comunicazione continua tra istituzioni europee e nazionali che mira a co-determinare le politiche economiche nel semestre europeo, dall'altra come condizionamento che subiscono le politiche economiche nel semestre nazionale una volta che devono essere messe in atto.

coordinamento delle politiche tra gli Stati membri la cui moneta è l'euro nonché [...] che le raccomandazioni di Consiglio e Commissione siano adeguatamente integrate nella procedura di bilancio degli Stati membri"<sup>4</sup>. Obiettivo del calendario comune di bilancio è, in ultima analisi, quello di passare da un controllo *ex post* a un controllo reciproco preventivo fra gli Stati e con le istituzioni UE.

In questo dialogo si inserisce la NADEF. In particolare, la legge n. 163 del 2016 modifica l'art. 10-*bis* della legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità pubblica) sulla NADEF e prevede che questa debba indicare i principali ambiti di intervento della manovra per il triennio di riferimento, con una sintetica illustrazione dei relativi effetti finanziari sulle "voci" di entrata e di spesa ai fini del raggiungimento degli obiettivi programmatici. Questa disposizione è volta proprio "a rafforzare il raccordo tra i *targets* di finanza pubblica concordati in sede europea e la manovra di bilancio, nel quadro della complessa interrelazione tra autorità nazionali ed europee che si sviluppa in corso d'anno secondo le tempistiche stabilite dal calendario comune di bilancio"<sup>5</sup>. La legge n. 163 del 2016, tra le altre cose, aveva anche modificato la tempistica di presentazione e di esame dei documenti economici, a partire da quelli programmatici (Documento di Economia e Finanza, DEF, e relativa Nota di aggiornamento) adeguando l'ordinamento italiano alla nuova disciplina europea introdotta tra il 2011 e il 2013<sup>6</sup>.

La NADEF 2018, come si afferma già nella sua stessa premessa, "riveste particolare importanza in quanto si tratta del primo documento di programmazione economica del nuovo Governo" (NADEF 2018, p. III). Infatti, si

4 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.

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

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

può ritenere che in questa specifica occasione la NADEF funga da DEF del Governo Conte, essendo il primo documento economico-finanziario ufficiale nel quale sono riportati i principali provvedimenti del programma di governo (quello ora chiamato, invero, “contratto” di governo<sup>7</sup>). D’altro canto, già è stato rilevato come il DEF sia 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”<sup>8</sup>.

Il DEF<sup>9</sup> è da presentare alle Camere entro il 10 aprile: pertanto quello del 2018 è stato redatto e presentato dal governo Gentiloni, ancora in carica nonostante si erano svolte le elezioni politiche il 4 marzo 2018. In un primo momento, invero, si riteneva che sarebbe stato il nuovo governo a presentare il DEF, poi, visto il risultato delle elezioni e le necessarie (e defatiganti) trattative per la formazione del governo, ha dovuto procedere alla presentazione del documento il governo Gentiloni. Alla data prevista per la presentazione del DEF<sup>10</sup>, infatti, ci si trovava ancora in un momento in cui erano in corso i negoziati per la formazione del governo Conte. Essendo stato presentato da un governo ‘*in prorogatio*’ e ormai privo di maggioranza parlamentare, quello presentato dal governo Gentiloni è stato pertanto un DEF ‘dimezzato’ o ‘monco’, non potendo contenere una terza sezione dettagliata e, in particolare, il c.d. Programma Nazionale di Riforma: quindi, sostanzialmente, un DEF neutro (o ‘tecnico’) ed elaborato nell’attesa della formazione del nuovo governo. Il DEF conteneva quindi le previsioni economiche “a legislazione vigente”, un aggiornamento tecnico dei conti pubblici e un quadro

---

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

8 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.

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

10 È da presentare alle Camere entro il 10 aprile di ogni anno (e già Documento di programmazione economica e finanziaria, DPEF, così chiamato fino al 1999, poi divenuto DFP, cioè Decisione di finanza pubblica e, infine, dal 2011, DEF, documento di economia e finanza) è un atto predisposto dal Governo con l’intento di fissare preventivamente l’indirizzo politico finanziario sulla base del quale sono poi predisposti i documenti di bilancio e col quale si instaura il dialogo con le istituzioni europee.

aggiornato delle previsioni macroeconomiche e del quadro tendenziale, che è stato validato dall'Ufficio parlamentare di Bilancio.

Peraltro, particolare è stato anche l'esame parlamentare, posto che non erano ancora state formate le Commissioni parlamentari competenti per materia. Il DEF è stato pertanto esaminato in sede referente dalla Commissione speciale sia alla Camera sia al Senato. A conclusione dell'esame del DEF sono comunque state approvate delle risoluzioni<sup>11</sup>.

Si può pertanto ritenere che la NADEF 2018 sia una sorta di DEF posticipato, nonché il primo DEF di un governo che esce dalle elezioni, con il 'contratto' di governo alle spalle e legato dal rapporto di fiducia con la maggioranza della XVIII legislatura.

È da segnalare, inoltre, un certo ritardo nella presentazione della NADEF: infatti, sebbene nel documento ufficiale si riporta la data della deliberazione del Consiglio dei Ministri del 27 settembre 2018, il documento è stato presentato alle Camere soltanto il 4 ottobre. Questo ha comportato non solo un maggiore fermento dei mercati finanziari (mentre si susseguivano dichiarazioni – più o meno ufficiali – di esponenti di governo e maggioranza) ma anche un minore tempo per l'esame parlamentare, posto che entro il 15 ottobre, con la presentazione del Documento programmatico di Bilancio si entra definitivamente nella sessione di bilancio.

Inoltre, è da ricordare che l'ultimo esempio di una NADEF annunciata e non presentata (quindi senza tabelle, numeri, introduzione e visione d'insieme) è del 2011, quando il Presidente del Consiglio era Berlusconi e il Ministro dell'Economia Tremonti, che poco dopo si sarebbero dimessi a causa di quello che stava accadendo sui mercati finanziari, sebbene ci si trovasse in una situazione economica internazionale molto diversa e in un'altra fase del ciclo economico<sup>12</sup>.

### **3. La Relazione al Parlamento ex art. 6, comma 5, l. n. 243 del 2012 e le deroghe previste dall'art. 81, secondo comma, Cost.: in particolare, la**

---

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

12 Sulla crisi del IV governo Berlusconi e sulla formazione del governo Monti, cfr., tra i tanti, V. Lippolis e G.M. Salerno, *La Repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, Bologna, 2013, spec. p. 37 s.; N. Maccabiani, M. Frau e E. Tira, *Dalla crisi del IV governo Berlusconi alla formazione del I governo Monti*, in *Dossier della Rivista AIC*, n. 1, 2012; N. Lupo e G. Piccirilli, *Le recenti evoluzioni della forma di governo italiana: una conferma della sua natura parlamentare*, in *Dem. Dir.*, 2012, pp. 85 s.

## **(dubbia) legittimità costituzionale del provvedimento in considerazione del ciclo economico**

Insieme alla NADEF è stata presentata la Relazione al Parlamento ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge 'rinforzata' n. 243 del 2012 dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze.

L'art. 81, secondo comma, Cost. ammette infatti la possibilità di finanziarie spese in debito *una tantum* in caso di eventi eccezionali e previa autorizzazione parlamentare adottata a maggioranza assoluta oppure per considerare gli effetti del ciclo economico. In base a quest'ultima disposizione il Governo – “sentita” la Commissione 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.

Già in molte occasioni erano state approvate risoluzioni parlamentari (autonome rispetto a quelle con cui si erano stati approvati il DEF e la NADEF) su Relazioni, ex art. 6, comma 5, legge n. 243 del 2012, con cui il Governo aveva formulato la richiesta di ricorso all'indebitamento. Per stare alle sole richieste di ricorso all'indebitamento presentate in occasione della NADEF, in particolare, questo era avvenuto: in occasione dell'approvazione della NADEF del 2014, con la quale il Governo ha richiesto l'autorizzazione allo scostamento temporaneo dal percorso di convergenza verso l'obiettivo a medio termine<sup>13</sup>; in occasione della NADEF del 2015<sup>14</sup>; in occasione della NADEF 2016<sup>15</sup> il Governo ha richiesto un aggiornamento del piano di rientro già autorizzato in occasione del DEF 2016;

---

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

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

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

infine, in occasione della Relazione al Parlamento presentata il 23 settembre 2017, insieme alla NADEF 2017 (questa volta, tuttavia, redatta ai sensi dell'articolo 6, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243) e che illustra l'aggiornamento del piano di rientro verso l'Obiettivo di Medio Termine già autorizzato con le risoluzioni approvative del DEF 2017.

Tuttavia, queste precedenti autorizzazioni di ricorso all'indebitamento si fondavano su una delle due circostanze previste dall'art. 81, secondo comma, Cost.: il ciclo economico o gli eventi eccezionali.

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

Dunque, posto che non sembra che quelli poc'anzi elencati possano essere considerati eventi eccezionali, che avrebbero giustificato il ricorso all'indebitamento, il governo fonda la sua richiesta sull'andamento del ciclo economico: tuttavia, pare che il governo fornisca una interpretazione eccessivamente ampia.

Il giudizio può essere precisato alla luce della Comunicazione della Commissione UE del 2015 dal titolo "Sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del patto di stabilità e crescita". Come è noto, 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. Nell'applicazione delle norme, si deve tener conto di tre dimensioni politiche specifiche, concernenti gli investimenti; le riforme strutturali; la situazione congiunturale. Per quanto riguarda, in particolare, la situazione congiunturale, si stabilisce che l'aggiustamento fiscale richiesto a ciascun paese verso l'Obiettivo a medio termine dovrà tener conto della situazione economica: il calcolo dell'aggiustamento verrà valutato su due parametri, e cioè il quantitativo di debito pubblico e il raggiungimento o meno del livello di PIL previsto. Se un Paese, pertanto, raggiunge un PIL inferiore al suo potenziale, potrà usufruire di una correzione inferiore. Più piccolo è l'*output gap*, più bassa è la componente ciclica che si può sottrarre al bilancio pubblico. Tuttavia, l'*output gap* previsto per l'Italia nel 2019 non giustifica uno scostamento tanto elevato dal percorso di avvicinamento all'Obiettivo di medio termine.

Infatti, le previsioni della Commissione europea più recenti (*Spring Forecasts* 2018), indicano, al contrario, il ritorno a condizioni cicliche normali già a partire

dal 2017, calcolando l'*output gap* su valori inferiori all'1,5%. Di conseguenza, il saldo strutturale per ciascun anno del biennio 2018/2019 dovrebbe ridursi di almeno 0,6 punti percentuali.

Lo stesso Presidente dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, durante l'Audizione dinanzi le Commissioni bilancio riunite di Camera e Senato, ha affermato che "l'analisi della Relazione al Parlamento evidenzia alcuni elementi problematici. In particolare, sembrerebbe mancare una compiuta analisi delle condizioni cicliche che hanno portato alla proposta del Governo di deviare dal percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine, nonché la scansione temporale del piano di rientro. Dall'esame dell'interlocuzione con la Commissione europea si evincono perplessità delle istituzioni sovranazionali sul quadro programmatico proposto con la NADEF. La mancanza di un quadro di condivisione degli spazi aggiuntivi di flessibilità sembrerebbe essere l'elemento di differenza maggiore rispetto alle Relazioni al Parlamento presentate negli esercizi precedenti"<sup>16</sup>.

In sostanza, non solo le condizioni cicliche non sembrano permettere la richiesta di maggiore indebitamento, ma questa viene fatta senza essere stata preventivamente negoziata con la Commissione europea che, come è noto, negli anni passati ha concesso spazi di flessibilità – soprattutto all'Italia – piuttosto rilevanti.

Anche alla luce di tali considerazioni sembra pertanto potersi affermare che vi sia una violazione dell'art. 81 Cost., poiché il ricorso all'indebitamento non si basa su una delle due deroghe previste dallo stesso art. 81, secondo comma, Cost.

Quello che emerge, inoltre, da una analisi delle passate autorizzazioni parlamentari per il ricorso all'indebitamento ex art. 81, secondo comma, Cost. è che il decisore politico mantiene la possibilità di indebitarsi per finanziare spese correnti, ed eventualmente anche per realizzare politiche economiche di stampo 'pre-elettoralistico'<sup>17</sup>.

Tuttavia, con questa NADEF si marca una differenza sostanziale rispetto a quelle precedenti: infatti, se le spese correnti finanziate in *deficit* dei precedenti governi e autorizzate nella scorsa legislatura, si facevano comunque rientrare nel percorso di avvicinamento all'Obiettivo di medio termine (OMT), questa volta, invece, si fa spesa corrente tramite un vistoso scostamento dal percorso di avvicinamento all'OMT.

Ancora, 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

---

<sup>16</sup> Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2018, Commissioni riunite V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione) e 5a del Senato della Repubblica (Bilancio), 9 ottobre 2018, p. 6.

<sup>17</sup> 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, pp. 206 s., spec. p. 244. In questi termini anche F. Saitto, *Costituzione finanziaria" ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo "stato fiscale" allo "stato debitore"*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017.

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 altro procedimento parlamentare euro-nazionale.

Sul piano formale, il procedimento è stato rispettato: lettera del Ministro dell'Economia il 4 ottobre 2018, risposta della Commissione europea. È sul piano prettamente sostanziale che non vi è stato accordo. Questo può peraltro considerarsi rientrare nella logica dello scambio previsto in questo momento del calendario comune di bilancio: infatti, scopo della comunicazione del governo e del successivo parere della Commissione non è necessariamente quello di trovare un'intesa, ma di sapere, prima della presentazione del DPB e del disegno di legge di bilancio, qual è l'orientamento della Commissione. Così è stato: la lettera del Ministro Tria, in conformità con la disposizione di cui all'art. 6, comma 3, della l. n. 243 del 2012, è arrivata alla Commissione lo stesso giorno della presentazione della NADEF alle Camere.

La Commissione europea (in particolare, il vicepresidente Dombrovskis e il titolare agli Affari economici Moscovici) ha risposto con una lettera in cui si sottolinea come la NADEF sembra a prima vista costituire una deviazione significativa dal percorso di bilancio indicato dal Consiglio UE, essendo motivo di seria preoccupazione. Si chiede così alle autorità italiane di assicurare che la manovra sia in linea con le regole fiscali comuni della zona euro: un vero e proprio *ultimatum* volto a far cambiare la politica economica per il 2019 entro il 15 ottobre, data della presentazione del disegno di legge di bilancio e del Documento Programmatico di Bilancio (DPB) e per evitare una prevedibile bocciatura del DPB a queste condizioni.

Se a inizio settembre la UE aveva concesso all'Italia uno sconto sul risanamento, facendo sapere che si sarebbe accontentata di un *deficit* pari all'1,6% del PIL (dunque 9 miliardi in meno di correzione del *deficit* strutturale), questo non è risultato sufficiente al governo Conte, che ha deciso di portare l'indebitamento al 2,4% nel 2019, al 2,1% nel 2020 e all'1,8% nel 2021.

Lo stesso UPB ritiene che lo scenario programmatico della NADEF 2018 si distingua da quello delineato nel DEF 2018 di aprile per l'allontanamento nel 2019 e l'arresto nel 2020-21 del percorso di avvicinamento verso l'Obiettivo di medio termine. I cambiamenti ipotizzati si riflettono sul rispetto delle regole di bilancio: in particolare, per il 2019 il deterioramento del saldo strutturale di 0,8 punti percentuali di PIL, a fronte dello stesso aggiustamento richiesto (0,6 punti percentuali) comporta una deviazione significativa della regola sul saldo strutturale. Analogamente, le previsioni implicano una deviazione significativa anche per la regola della spesa. A livello UE, nel caso lo sforzo di bilancio indicato per il 2019 nella NADEF venisse confermato nel Documento programmatico di bilancio (DPB) e se tale sforzo fosse giudicato dalla Commissione europea "chiaramente" al di sotto di quanto raccomandato dal Consiglio nel luglio scorso (aggiustamento strutturale di 0,6 punti percentuali),

essa potrebbe considerare come “particolarmente grave” il mancato rispetto delle regole del Patto.

Si tratta, peraltro, di un indebitamento previsto a fronte di stime sulla crescita economica (contenute nella NADEF) che hanno già ricevuto valutazioni negative in quanto irrealistiche, anche considerate le misure previste che non sembrano idonee a generare moltiplicatori che portino la crescita economica a tali livelli: non si tratta, infatti, di investimenti pubblici (se non in minima parte) ma di semplici trasferimenti di risorse.

L'UPB, infatti, per quanto riguarda il 2019, ha affermato che non è possibile validare le previsioni macroeconomiche del quadro programmatico della NADEF 2018, affermando che i significativi e diffusi disallineamenti relativi alle principali variabili del quadro programmatico rendono eccessivamente ottimistica la previsione di crescita sia del PIL reale (1,5 per cento) sia di quello nominale (3,1 per cento nel 2019), variabile quest'ultima cruciale per la dinamica degli aggregati di finanza pubblica<sup>18</sup>.

Lo stesso Fondo Monetario Internazionale ha previsto che il PIL italiano crescerà dell'1,2% nel 2018 e dell'1,0% nel 2019 dopo il +1,5% del 2017, livelli già indicati nello scorso luglio, ma in ribasso rispetto a quanto previsto nello stesso documento di aprile<sup>19</sup>. Per il FMI le recenti difficoltà nel formare un governo in Italia e la possibilità di un rovesciamento delle riforme o l'attuazione di politiche che potrebbero danneggiare la sostenibilità del debito hanno innescato un aumento dello *spread*, evidenziando come l'incertezza politica potrebbe scoraggiare gli investimenti privati e indebolire l'attività economica in diversi paesi. Più in generale, il FMI evidenzia come nell'area euro i paesi con limitato spazio di bilancio (Francia, Italia e Spagna) dovrebbero usare questo periodo di crescita sopra il potenziale e di politica monetaria accomodante per ricostruire cuscinetti di bilancio, che potrebbero alleviare le tensioni fra banche e debito sovrano.

Il Governo italiano, al contrario, stima che, grazie alla politica economica contenuta nella NADEF, vi sarà una crescita del PIL di almeno l'1,5 per cento nel 2019 e l'1,6 per cento nel 2020, come indicato nel nuovo quadro programmatico. Il solo aumento dello *spread* (senza considerare che nel 2019 finirà, come ampiamente previsto, il *Quantitative easing* della Banca Centrale europea e che già a fine ottobre le agenzie di *rating* valuteranno di nuovo l'Italia) sembra tuttavia in grado di vanificare tali stime sulla crescita. È pertanto assai dubbia “la

---

18 Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2018, Commissioni riunite V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione) e 5a del Senato della Repubblica (Bilancio), 9 ottobre 2018, p. 3. Si v. anche la lettera del Presidente dell'UPB al ministero dell'Economia del 13 ottobre 2018 Come stabilito nel Protocollo d'intesa tra l'Ufficio Parlamentare di Bilancio e il Ministero dell'Economia e delle Finanze. V. anche l'allegato alla lettera: Osservazioni dell'Ufficio parlamentare di bilancio al Ministero dell'Economia e delle finanze sul Quadro macroeconomico programmatico della NADEF 2018.

19 FMI, *World Economic Outlook, October 2018, Challenges to Steady Growth*, p. 14.

sostenibilità economica della manovra – soprattutto circa la facoltà di compensare con le misure di crescita l'aumento del disavanzo, senza produrre eccessive ricadute sul debito pubblico”<sup>20</sup>. Qualsiasi manovra, infatti, viene fatta considerando delle stime di crescita. Se queste stime non si rivelano esatte e devono essere viste al ribasso, succede che si rendono necessarie ulteriori manovre. Quindi, se si cresce poco o si decresce, gli obiettivi di finanza pubblica si allontanano e con ulteriori manovre vi è il rischio di deprimere ancora il denominatore: rischio che si accentua se non ci sono più spazi per politiche espansive.

#### **4. Le coperture: in particolare, il rovesciamento della ‘logica’ delle clausole di salvaguardia**

Venendo alle coperture della manovra, è da segnalare come se da una parte la clausola sull'aumento dell'IVA sia neutralizzata per il 2019, si rimanda tuttavia il problema al 2020. Sotto un primo punto di vista è da segnalare come si ribalta il modo di utilizzare le clausole di salvaguardia. Queste clausole, rinviando la spesa per un'allocatione di risorse, hanno assicurato la “tenuta” dei saldi e mitigato allo stesso tempo il giudizio delle istituzioni europee e dei mercati finanziari. Tuttavia, in precedenza sono state utilizzate per trattare con le istituzioni europee al fine della loro neutralizzazione: in altre parole, sono state utilizzate per giustificare la dilatazione dei tempi per la riduzione del *deficit* strutturale. Ora, invece, sembrano essere utilizzate per *mantenere* il *deficit* strutturale fisso e non per rallentare il percorso di avvicinamento all'OMT. Come sottolineato anche dal Presidente dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio il saldo nominale e quello strutturale programmatici risentono della neutralizzazione totale della clausola di salvaguardia su IVA e accise nel 2019 e di una parziale disattivazione nei due anni successivi; a differenza dei precedenti documenti di programmazione, il mantenimento delle clausole nel 2020 e 2021 non è tuttavia utilizzato per raggiungere nell'arco del periodo di programmazione l'obiettivo del pareggio di bilancio strutturale, ma per mantenere stabile il *deficit* strutturale al livello del 2019, finanziando pertanto misure permanenti di maggiore spesa e minore entrata; senza clausole il *deficit* nominale salirebbe al 2,8 per cento del PIL nel 2020 per poi posizionarsi al 2,6 per cento nel 2021 (il *deficit* strutturale programmatico salirebbe dall'1,7 per cento del 2019 al 2,4 per cento del 2020 e al 2,5 per cento nel 2021)<sup>21</sup>.

Quantomeno originale, invece, l'inversione della logica della clausole di salvaguardia che si accenna in un altro punto della NADEF. Si afferma, infatti, che il Governo ritiene “opportuno intervenire sulle clausole di salvaguardia

20 G. Rivosecchi, *Il controllo dei conti pubblici e gli organi indipendenti*, in *LaCostituzione.info*, 8 ottobre 2018.

21 Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2018, Commissioni riunite V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione) e 5a del Senato della Repubblica (Bilancio), 9 ottobre 2018, p. 26.

ereditate dal passato attraverso la totale sterilizzazione degli aumenti previsti per il 2019 e la loro riduzione per il biennio successivo. Nel Programma di Stabilità 2019 sarà presentato un piano di intervento volto a sostituire le residue clausole di salvaguardia con interventi di riduzione della spesa e di potenziamento dell'attività di riscossione delle imposte" (NADEF 2018, p. VI). Ancora, si afferma come "gli aumenti di IVA e accise previsti dalla legislazione vigente per gli anni 2020 e 2021 verranno parzialmente cancellati, rinviando al Programma di Stabilità 2019 la definizione di interventi di revisione della spesa corrente e di miglioramento della riscossione delle imposte che consentano la completa eliminazione delle clausole di salvaguardia" (NADEF 2018, p. 5). Sembra prevedersi, pertanto, anche in linea con quanto dichiarato dal Ministro dell'Economia (in una intervista al Sole 24 Ore del 30 settembre 2018) un meccanismo di taglio automatico della spesa qualora non vi sia la crescita prevista.

Questo rovesciamento della logica delle clausole di salvaguardia, che non agiscono più sull'aumento dell'imposizione fiscale, ma sulla riduzione delle spese, incontra altri due ordini di problemi. In primo luogo, evidentemente, dovendo trattarsi di tagli automatici dovranno essere anche lineari. In questo senso, i tagli di spesa sono finanziariamente condizionati, poiché, se vi è una crescita inferiore a quella prevista, scattano in modo automatico, senza quindi dare la possibilità di procedere a tagli mirati o a ipotesi di *spending review*, che dovrebbe essere necessariamente preventiva.

In secondo luogo, se non vi fosse crescita, si andrebbero a tagliare le spese nel momento sbagliato, attuando così una politica pro-ciclica, peraltro in contrasto con quanto dispone l'art. 81, primo comma, Cost., che stabilisce come lo Stato assicura l'equilibrio tra entrate e spese tenuto conto dell'andamento del ciclo economico.

## **5. Dimensione quantitativa e dimensione qualitativa della NADEF 2018**

Venendo ad un piano più generale, la NADEF 2018 sembra avere problemi sia in senso quantitativo sia qualitativo. La dimensione quantitativa è già stata stigmatizzata dalla lettera della Commissione europea. Infatti "il provvedimento prefigura una consistente deviazione (peggioramento del *deficit* strutturale pari allo 0,7 per cento) dal percorso di convergenza verso l'obiettivo di medio termine assicurato dalla Repubblica italiana nel corso degli ultimi anni, pur a fronte di manovre che hanno comportato non secondari scostamenti dai parametri normativi europei"<sup>22</sup>.

La dimensione qualitativa sembra invece essere punita – insieme a quella quantitativa – principalmente dai mercati finanziari, dove lo *spread* è arrivato e si è assestato intorno ai 300 punti base nei giorni della discussione della NADEF in Parlamento. Per quanto riguarda la dimensione qualitativa, infatti, vi è da registrare come gli interventi previsti nella NADEF siano costituiti per la

---

<sup>22</sup> G. Rivosecchi, *Il controllo dei conti pubblici e gli organi indipendenti*, cit.

stragrande maggioranza da spesa corrente, essendo sia il c.d. reddito di cittadinanza sia gli interventi sulle pensioni tipici trasferimenti.

Peraltro, si potrebbe anche sostenere – per quanto, forse, in modo un po' ardito – come aumentare le spese correnti in *deficit* sia incostituzionale visti gli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., nei quali si è costituzionalizzato (con la l. cost. 20 aprile 2012, n. 1) il principio della sostenibilità del debito pubblico, che contiene inevitabilmente al suo interno aspetti intra e inter-generazionali. In questo senso, infatti, il ricorso all'indebitamento per finanziare spese non di investimento mette in discussione la capacità della spesa pubblica di assolvere ai compiti che la nuova disciplina costituzionale sulla sostenibilità del debito pubblico sembra imporle.

Si può inoltre ritenere che, poiché la sostenibilità delle finanze pubbliche deve essere assicurata da tutti i pubblici poteri in coerenza con quanto previsto dal diritto dell'Unione europea (artt. 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost.), qualora si violino le norme europee questa violazione finisca per comportare – indirettamente – una violazione della Costituzione stessa. Oltre l'art. 11 Cost., infatti, oggi può essere considerata "clausola europea"<sup>23</sup> anche lo stesso art. 97, primo comma, Cost., soprattutto laddove prevede che l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico sia assicurato in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea (nonché gli artt. 81, 117 e 119 Cost.)<sup>24</sup>.

Il requisito della maggioranza assoluta per autorizzare il ricorso all'indebitamento si era già esposto alla critica di essere troppo rigido nei

---

23 M. Claes, *Le "clausole europee" nelle costituzioni nazionali*, in *Quad. Cost.*, n. 2, 2005.

24 Come è stato sottolineato "vi sono – oltre all'art. 11 delle origini che è stato per lungo tempo la norma fondamentale di apertura alla sopranazionalità – almeno altre quattro nuove disposizioni chiave che creano come una rete di protezione (oltre che di collegamento) con l'ordinamento giuridico e finanziario dell'Unione. Ogni trasgressione di queste norme non è perciò solo un 'no' all'Europa – come si sente corrvamente dire – ma anche e soprattutto una violazione della Costituzione nazionale, fatalmente destinata al giudizio e alla sanzione della Corte costituzionale. Quali sono queste giunture testuali fra la Costituzione italiana e l'ordinamento europeo, questa trama euro-nazionale che vertebrata la nostra Costituzione? Vi è – innanzitutto – l'art. 117, 1 [...] Vi è poi l'art. 81 che – in coerenza a quanto disposto dall'art. 3, 2 del c.d. *fiscal compact* – obbliga al pareggio di bilancio (pur tenendo conto delle fasi avverse e di quelle favorevoli al ciclo economico) per cui il ricorso al debito deve essere autorizzato dalla maggioranza assoluta dei componenti delle Camere. Vi è ancora l'art. 97 che impone alle pubbliche amministrazioni la coerenza con l'ordinamento dell'Unione: assicurando equilibri di bilanci e sostenibilità del debito pubblico. Vi è infine l'art. 119 che impone alle autonomie territoriali l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. L'autonomia legislativa, la decisione di bilancio, l'autonomia amministrativa, le autonomie territoriali: sono dunque tutte legate all'obbligo di osservanza 'europea'. Vi è perciò un blocco di costituzionalità euro-nazionale". Così A. Manzella, *La Costituzione italiana come Costituzione "europea": 70 anni dopo*, in *Nuova Antologia*, n. 3, 2018, pp. 40 s., spec. pp. 44-45. La rilevanza di tali clausole può considerarsi dimostrata dall'AC 298, recante "Modifiche agli articoli 97, 117 e 119 della Costituzione, concernenti il rapporto tra l'ordinamento italiano e l'ordinamento dell'Unione europea". Il disegno di legge costituzionale ha infatti l'obiettivo di eliminare i riferimenti all'Unione europea dai poc'anzi citati articoli della Costituzione. Sul punto si v. il dibattito in Commissione Affari Costituzionali della Camera dell'11 ottobre 2018.

confronti del “debito buono” e al tempo stesso troppo flessibile nei confronti del “debito cattivo”<sup>25</sup>: questa considerazione è stata confermata pienamente.

Quello tra spese ‘buone’ e ‘cattive’ è problema di cui si era già notata la rilevanza. In particolare, Per debito ‘buono’ si intende quel debito che viene utilizzato per la spesa produttiva come, ad esempio, gli investimenti, la ricerca e l’istruzione<sup>26</sup>. In questi casi, inoltre, la spesa per interessi è l’onere per il finanziamento di un investimento che nel tempo produrrà reddito e che favorirà la crescita. Il debito ‘cattivo’, al contrario, è (oltre a quello con scadenza ravvicinata e che è posseduto da investitori poco accomodanti, ad esempio quelli esteri) quello contratto per spese correnti. In quest’ultimo caso, infatti, gli interessi si pagano su spese correnti, che non sono carburante dello sviluppo futuro. Il dibattito sul punto, invero, è risalente, posto che già Jefferson e Madison ne discussero nel momento fondativo degli Stati Uniti d’America<sup>27</sup>. La stessa Legge fondamentale tedesca aveva preso atto di tale distinzione nell’art. 115, nel quale era stata inserita nel 1969 la c.d. ‘golden rule’, attraverso il principio per cui le spese di investimento non venissero computate nel bilancio<sup>28</sup>.

---

25 R. Ibrido e N. Lupo, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, cit., p. 245.

26 Infatti, gli investimenti rendono lo Stato più efficiente; la ricerca mira a produrre innovazione e l’istruzione mira a migliorare le prospettive delle nuove generazioni. Tutti e tre questi esempi di spesa produttiva sono ‘buoni’ anche nell’ottica dell’equità intergenerazionale. Infatti, gli investimenti riguardano opere che resteranno anche per le generazioni future; la ricerca è, per antonomasia, rivolta al futuro e l’istruzione, mirando a migliorare le prospettive delle nuove generazioni, mira nello stesso tempo a migliorare la prospettiva delle generazioni ancora più lontane.

27 Infatti, mentre Jefferson era dubbioso del fatto che un padre potesse seppellire i figli sotto una montagna di debiti e che una generazione potesse in qualche modo giustificare il fatto di contrarre grandi debiti prevedendo di farli pagare alle future generazioni, Madison riteneva che gli obblighi finanziari potessero e dovessero essere trasmessi da una generazione all’altra, poiché alcuni obiettivi dello Stato potevano raggiungersi solo col concorso di più generazioni e sulla base di una divisione intertemporale del lavoro. Anche dal punto di vista militare “i debiti contratti per allontanare i nemici sono un bene che riguarda tutte le generazioni seguenti”. Tuttavia, il prestito non deve finanziare oneri ingiusti o inutili da imporre alla generazioni future. Se per Jefferson, dunque, trasmettere ai posteri un debito di lungo termine equivarrebbe ad essere una inaccettabile “*taxation without representation*”. Madison rispondeva a quest’ultima affermazione con la riflessione seguente: il debito è stato contratto anche nell’interesse dei discendenti, per trasmettere loro anche i ‘miglioramenti’ che la contrazione di quel debito ha permesso. Sembra dunque sensato a Madison il principio che i debiti dei discendenti non debbano eccedere il valore degli avanzamenti compiuti dalla generazione precedente. Sul punto, cfr. A. Pisanò, *Diritti deumanizzati. Animali, ambiente, generazioni future, specie umana*, Milano, 2012, p. 146; G. Palombella, *Ragioni di giustizia, diritti e generazioni future*, in *Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto*, n. 3, 2007, p. 411; R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, p. 38; S. Holmes, *Vincoli costituzionali e paradosso della democrazia*, in *Il futuro della costituzione*, a cura di G. Zagrebelsky, P. P. Portinaro e J. Luther, Torino, 1996, p. 176.

28 Regola poi superata con la riforma costituzionale del 2009, la c.d. *Foederalismusreform II*, che ha previsto che i bilanci di Federazione e *Länder* debbano essere in pareggio senza ricorso all’indebitamento. Peraltro, una facile obiezione che può essere fatta alla *golden rule* e, più in generale, alla distinzione tra debito ‘buono’ e ‘cattivo’ riguarda la possibilità di aggirare la norma:

Il complesso di regole europee e nazionali, tuttavia, tendono a mettere in primo piano il profilo quantitativo più che quello qualitativo. Anche quando vi sia un mero rispetto dei saldi, nella decisione di bilancio, l'obiettivo di medio termine in cui si traduce il principio dell'equilibrio di cui all'art. 81 Cost. – che è anche l'unico vincolo che il bilancio nel suo complesso deve rispettare – “se ne assicura la ‘tenuta’ dal punto di vista quantitativo, non garantisce invece dal rischio di dequalificazione della spesa, che deve quindi essere salvaguardata, sia nel testo del disegno di legge di bilancio, sia soprattutto nel passaggio parlamentare”<sup>29</sup>.

Questa logica salta del tutto con la NADEF 2018, nella quale non solo non si rispettano i saldi già concordati con le istituzioni europee per il percorso di avvicinamento all'OMT, ma non si rispettano con l'obiettivo di aumentare la spesa corrente, peggiorando anche il lato qualitativo.

Per quanto riguarda il lato quantitativo, invece, va segnalato che il parametro del 3% del rapporto *deficit*/PIL è stato ampiamente superato dalla riforma della *governance* economica europea che si è avuta nel periodo 2011-2013: il nuovo obiettivo è diminuire il *deficit* strutturale fino a giungere all'obiettivo del pareggio di bilancio, come stabilito anche dall'art. 81 Cost. Per far questo si deve rispettare un percorso di avvicinamento verso l'obiettivo di medio termine, che modula nel tempo il raggiungimento del pareggio di bilancio. Va ricordato che il *deficit* strutturale è quello calcolato al netto del ciclo economico e delle misure *una tantum*.

Dunque, il limite quantitativo è posto dalla *governance* economica europea e l'ordinamento nazionale, tramite rinvii mobili, lo riproduce all'interno. Tuttavia, scarse sono le regole, sul piano interno e sovranazionale, sul piano qualitativo. Su questo fronte, infatti, si sconta il poco coraggio che si è avuto nel 2012 prima con la riforma costituzionale poi con la legge rinforzata: se si fosse vincolato il “nuovo” indebitamento a spesa per investimenti si sarebbe quantomeno difeso il nucleo minimo del principio costituzionale di sostenibilità del debito pubblico. Quantomeno, si sarebbe potuto vincolare almeno il *deficit* annuo “permesso” nel percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine alle spese di investimento. All'interno dei margini di *deficit* concessi dalle regole UE, sarebbe stato bene fare un uso “presbite” delle poche risorse disponibili, destinandole ad investimenti pubblici – o, al limite, ad una riduzione strutturale delle tasse – e non, invece, a spesa corrente. Questo uso delle risorse sarebbe probabilmente stato più coerente con il principio costituzionale di sostenibilità del debito pubblico.

---

in altre parole, è possibile che si facciano figurare come spese di investimento – e quindi finanziabili in disavanzo – spese che hanno invece natura corrente. Sono, queste, obiezioni sensate che, tuttavia, si possono estendere alla regola del pareggio di bilancio. Sul punto cfr. G. Pisauro, *La regola del pareggio di bilancio tra fondamenti economici e urgenze della crisi*, 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 R. Bifulco e O. Roselli, Torino, 2013, p. 133.

<sup>29</sup> C. Bergonzini, *La riforma della legge di contabilità pubblica (l. n. 163 del 2016): le principali novità (e alcuni profili critici)*, cit., p. 7.

## 6. Il (sostanziale) fallimento della protezione politico-procedurale dei principi costituzionali di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico

Quello che emerge dalla NADEF 2018, in ultima analisi, è che la protezione ‘politica’ – quella nell’ambito dei rapporti tra Governo e Parlamento nella manovra di finanza pubblica – del principio costituzionale di sostenibilità del debito pubblico ha sostanzialmente fallito. Lo stesso sistema di pesi e contrappesi costruito intorno a questa fase della procedura di bilancio non sembra essere riuscito a far invertire la rotta a governo e maggioranza, pur avendo evidenziato con forza le maggiori criticità presenti nella NADEF.

Di particolare rilievo, in questo senso, è l’audizione del Presidente dell’UPB e la procedura che ne è seguita. L’UPB è un organismo indipendente previsto dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 a cui è affidata l’analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica con l’esplicito mandato di valutare l’osservanza delle regole di bilancio. Uno dei compiti dell’UPB è quello di “assicurare nel sistema euro-nazionale di governo dei conti pubblici l’attendibilità delle stime previsionali sottoposte all’esame dei Parlamenti nazionali per assicurare la credibilità e la ‘tenuta’ delle regole di governo dei conti pubblici”<sup>30</sup>.

Compito dell’UPB, in questa fase, è quello di validare il quadro macroeconomico programmatico contenuto nella NADEF<sup>31</sup>: è infatti previsto che le previsioni macroeconomiche siano o direttamente prodotte da una istituzione indipendente o validate da una istituzione indipendente, con l’obiettivo di evitare che previsioni ottimistiche creino uno spazio fiscale fittizio. Evitare, in altre parole, che un disavanzo di fatto sia mascherato da ottimistiche previsioni economiche. Per validare le previsioni macroeconomiche del governo l’UPB confronta la previsione governativa con altre quattro previsioni indipendenti: la sua e quella di altri tre centri di ricerca indipendenti (CER, Prometeia, Ref-Ricerche).

L’UPB, per quanto riguarda il 2019, ha affermato che non è possibile validare le previsioni macroeconomiche del quadro programmatico della NADEF 2018, affermando che i significativi e diffusi disallineamenti relativi alle principali

---

30 G. Rivosecchi, *Il controllo dei conti pubblici e gli organi indipendenti*, cit. Come ricorda lo stesso A. l’ordinamento italiano si è dotato di un organismo indipendente a cui fonti costituzionali e rinforzate rimettono la valutazione degli scostamenti dalla disciplina di bilancio euro-unitaria e degli “eventi eccezionali” che possono giustificare tali scostamenti. Si tratta quindi di funzioni strumentali alle decisioni del Parlamento e operanti su un piano distinto da quello degli organi di controllo e giurisdizionali (Corte dei conti e Corte costituzionale), in quanto espressamente rivolte a valutare l’attendibilità delle proposte del Governo rispetto agli obiettivi di finanza pubblica al fine di consentire una decisione parlamentare maggiormente consapevole. La *ratio* istitutiva, le peculiari caratteristiche strutturali e funzionali del *Fiscal Council* consentono infatti di intervenire tempestivamente e con modalità, in questa prima fase, maggiormente incisive rispetto agli altri organi di controllo.

31 La validazione del quadro programmatico riguarda solo due anni. Per gli altri anni vi è solo una valutazione e non validazione, a differenza di quanto accade in aprile per il DEF, quando sono validate le previsioni per tutti gli anni.

variabili del quadro programmatico rendono eccessivamente ottimistica la previsione di crescita sia del PIL reale (1,5 per cento) sia di quello nominale (3,1 per cento nel 2019), variabile quest'ultima cruciale per la dinamica degli aggregati di finanza pubblica. I disallineamenti che inducono un giudizio negativo riguardano la dimensione – ma non il segno – dell'impatto della manovra sul quadro macroeconomico. Inoltre, l'UPB ricorda i forti rischi al ribasso cui sono soggette le previsioni per il 2019 alla luce di diversi fattori: le deboli tendenze congiunturali di breve termine, che rendono poco realistici forti *trend* al rialzo rispetto allo scenario tendenziale del prossimo anno, e la possibilità che nelle attese degli operatori di mercato lo stimolo di domanda ingenerato dall'espansione dell'indebitamento venga limitato dal contestuale aumento delle turbolenze finanziarie.

L'art. 18, comma 3, della legge n. 243 del 2012 prevede che se le valutazioni dell'UPB differiscono significativamente da quelle del Governo, su richiesta di almeno un terzo dei membri di una Commissione parlamentare competente per le questioni di finanza pubblica, il Governo deve illustrare le ragioni per le quali intende confermare le sue valutazioni o allinearle con quelle dell'UPB. Così, l'applicazione del principio *comply or explain* è subordinato alla realizzazione di una procedura da parte dei membri del Parlamento.

Procedura che è stata effettivamente attivata e che ha portato il Ministro dell'Economia ad essere nuovamente audito il 10 ottobre 2018. In particolare, Ministro ha riferito che il governo ha ritenuto – a seguito della mancata validazione del quadro macroeconomico programmatico della NADEF da parte dell'UPB – di confermare le previsioni contenute nella NADEF<sup>32</sup>.

---

32 Cfr. Audizione del Ministro dell'Economia e delle finanze Prof. Giovanni Tria ai sensi dell'articolo 18, comma 3, della Legge n. 243 del 2012, in ordine alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2018, Audizione del Ministro dell'Economia e delle Finanze, p. 6 s. Per quanto riguarda le risposte ai rilievi dell'UPB sul quadro macroeconomico programmatico, il Ministro dell'Economia afferma che "l'UPB ha effettuato una valutazione del quadro programmatico contenuto nella NADEF 2018 giungendo alla conclusione che le previsioni macroeconomiche sul 2019 non possano essere validate. Lo scorso 19 settembre l'UPB aveva invece validato il quadro macroeconomico tendenziale della NADEF. Pertanto la validazione del quadro programmatico dovrebbe basarsi su una valutazione tecnica dell'impatto macroeconomico della manovra. Uno dei rilievi dell'UPB concerne la dinamica del PIL nominale nel 2019. La NADEF prevede un tasso di variazione del PIL nominale del 3,1 per cento nel quadro programmatico a fronte di un incremento del 2,7 per cento nel quadro tendenziale. Questa maggiore crescita di quattro decimi di punto è da ascrivere agli effetti della manovra di bilancio sottostante il quadro programmatico. L'UPB rileva che la dinamica del PIL nominale nel 2019 risulterebbe troppo pronunciata. In particolare, il tasso di variazione del quadro programmatico sarebbe di quattro decimi di punto superiore rispetto all'estremo superiore delle stime del panel UPB. In realtà, nella nota esplicativa della lettera di validazione del quadro tendenziale del 19 settembre scorso, l'UPB attestava che la stima NADEF del tasso di variazione del PIL nominale del 2019 risultava allineata al limite superiore del panel UPB. Esaminando congiuntamente queste osservazioni dell'UPB con riferimento sia al quadro tendenziale sia al quadro programmatico, sembrano emergere due possibili spiegazioni: a) che, nella valutazione del panel UPB, la manovra non abbia alcun effetto sulla crescita del PIL nominale nel 2019; b) che, dal 19 settembre ad oggi, il panel UPB abbia rivisto al ribasso le stime di crescita tendenziale. Ovviamente può ipotizzarsi anche una combinazione di entrambe le spiegazioni. Si

Alcune rilevazioni sono giunte anche dal *dossier* dei Servizi studi e bilancio di Camera e Senato che hanno tempestivamente segnalato alcune criticità tecniche della NADEF. In primo luogo, la NADEF riferisce che gli aumenti di IVA e accise previste per il 2020 e 2021 verranno “parzialmente” neutralizzati rinviando ai prossimi esercizi finanziari la cancellazione completa. Sarebbe utile, viene sottolineato, sapere quanto la neutralizzazione, parziale o totale, delle clausole contribuisca alla dinamica dell’indebitamento<sup>33</sup>. In secondo luogo, il Governo prevede di riprendere il processo di riduzione dell’indebitamento strutturale dal 2022 in avanti, senza particolari specificazioni sul percorso programmato, quando sarebbe invece opportuno conoscere se gli scostamenti dei valori programmatici rispetto a quelli tendenziali siano stati valutati ad invarianza dei tassi di mercato a cui il paese si indebita<sup>34</sup>. In terzo luogo, si rileva come la legge di contabilità e finanza pubblica (n. 196 del 2009) prevede all’articolo 10-*bis*,

---

osserva, però, che nella NADEF il quadro programmatico deliberatamente non incorpora alcuna modifica dello scenario tendenziale se non quelle imputabili alla manovra di bilancio. Un altro rilievo dell’UPB riguarda la dimensione del tasso di variazione del PIL reale nel 2019, posta pari nel quadro programmatico a 1,5 punti percentuali a fronte di un valore di 0,9 punti nel quadro tendenziale. Dalle osservazioni dell’UPB sembrerebbe che la maggior parte degli analisti abbia incorporato la completa disattivazione delle clausole IVA negli scenari elaborati già prima della presentazione della NADEF, prospettando un tasso di crescita del PIL reale intorno all’1,0 per cento. In tale contesto l’UPB rileva che, ove si escludesse l’intervento sull’IVA, gli effetti sul prodotto stimati dal MEF per gli altri interventi (pari a circa lo 0,5 per cento del PIL) corrisponderebbero a un moltiplicatore elevato, pari all’unità già nel primo anno. L’UPB arriva a questa valutazione calcolando la differenza tra il tasso di variazione del PIL reale del quadro programmatico (1,5 per cento) e la stima dell’1,0 per cento dei principali previsori. In realtà nelle stime del MEF la disattivazione delle clausole IVA è incorporata nel quadro programmatico. Pertanto, la valutazione dell’impatto macroeconomico della manovra di bilancio, esclusa la disattivazione della clausola IVA, si ottiene come differenza tra il tasso di crescita del PIL programmatico (1,5 per cento) e il tasso di crescita del PIL tendenziale (0,9 per cento) aumentato, però, dell’impatto positivo della disattivazione della clausola (stimato in oltre 0,2 punti percentuali). In realtà, quindi, il moltiplicatore delle altre misure risulta ben inferiore all’unità. Si fa inoltre presente che la disattivazione delle clausole di salvaguardia dell’IVA, nonostante abbia effetti espansivi sul prodotto, spinge la dinamica dei deflatori verso il basso. L’effetto negativo sui prezzi del disinnesco delle clausole IVA è però controbilanciato dagli effetti di segno opposto indotti dal carattere espansivo del resto della manovra. Nel 2019 l’impatto sul tasso di variazione del deflatore del PIL del solo intervento sull’IVA è di - 0,3 punti percentuali, mentre nello stesso anno l’impatto della manovra complessiva è di -0,2. La manovra di bilancio sottostante il quadro programmatico consta di misure espansive e di interventi di copertura finanziaria. Nel suo complesso la manovra è quantificabile in un aumento dell’indebitamento pubblico rispetto al suo livello tendenziale di circa 22 miliardi nel 2019, pari all’1,2 per cento del PIL. Secondo le stime del modello econometrico ITEM l’impatto sul PIL reale della manovra nel suo complesso è di 0,6 punti percentuali, corrispondente a un moltiplicatore medio di 0,5 nel primo anno, un valore del tutto in linea con quello ottenuto da altri modelli in uso presso istituzioni internazionali. Per quanto riguarda, invece, il rispetto delle regole europee, il Ministro sottolinea come l’intervento del governo “si muove all’interno della cornice istituzionale europea. La modifica al sentiero di convergenza verso l’MTO è uno degli strumenti messi a disposizione dal quadro della *governance* comunitaria, recepita dal nostro ordinamento, per permettere ai paesi membri di meglio valutare e adattare le proprie politiche ai mutati contesti macroeconomici”.

33 Camera dei Deputati e Senato della Repubblica, *Dossier sulla Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2018*, Doc. LVII, n. 1-*bis*, 8 ottobre 2018, p. 57.

comma 1, che la NADEF contenga l'articolazione per sottosettori del quadro programmatico di finanza pubblica in relazione all'aggiornamento degli obiettivi<sup>35</sup>. Invece, tale informazione di dettaglio non viene resa. A tale proposito si ricorda che l'informazione al Parlamento sull'articolazione per sottosettori appare necessaria anche in relazione all'obbligo per gli Stati membri di trasmettere alla Commissione europea e all'Eurogruppo il progetto di Documento Programmatico di Bilancio contenente, tra l'altro, le informazioni circa l'obiettivo di saldo di bilancio per la PA ripartito per sottosettori, le proiezioni a politiche invariate nonché gli obiettivi dell'entrata e della spesa per la PA e le relative componenti principali.

## **7. Le risoluzioni approvative della NADEF 2018 e della Relazione del governo ex art. 81, secondo comma, Cost.**

L'Assemblea del Senato, giovedì 11 ottobre 2018, ha approvato due risoluzioni: a maggioranza assoluta la n. 100 della XVIII legislatura dei sen. Romeo e Patuanelli, che autorizza lo scostamento dal piano di rientro verso l'obiettivo di medio periodo, e, a maggioranza semplice, la risoluzione di maggioranza n. 5, che impegna il Governo ad attuare le misure previste nella Nota di aggiornamento<sup>36</sup>.

In particolare, nella risoluzione approvativa della Relazione al Parlamento di cui all'art. 6, comma 5, della legge n. 243 del 2012, con la quale si autorizza il Governo, ai sensi dell'art. 81, secondo comma, Cost. e dell'art. 6, comma 5, della legge n. 243 del 2012 a dare attuazione a quanto indicato nella Relazione, affermando chiaramente che, considerato che le precedenti politiche di *austerità* hanno compromesso la crescita del PIL, il Governo intende allontanarsi, nel breve periodo, dal percorso di raggiungimento del pareggio di bilancio, al fine di ridurre il divario di crescita con gli altri Paesi europei, in particolare dell'Area euro e, nel medio-lungo termine, conseguire un migliore rapporto del debito-PIL, intervenendo sulla crescita del denominatore.

Nella risoluzione approvativa della NADEF, invece, si legge che "le politiche economiche e di finanza pubblica perseguite negli scorsi anni si sono rivelate del tutto inadeguate rispetto alla gravità dei problemi emersi". Ancora, nella risoluzione si afferma che "il sostanziale fallimento delle politiche perseguite negli scorsi anni è testimoniato dal fatto che il nostro Paese continua a registrare un vistoso scarto nel tasso di crescita del PIL e nelle più significative grandezze economiche rispetto ai maggiori partner dell'UE". Sembra pertanto confermata la

<sup>34</sup> Camera dei Deputati e Senato della Repubblica, *Dossier sulla Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2018*, Doc. LVII, n. 1-bis, 8 ottobre 2018, p. 62.

<sup>35</sup> Camera dei Deputati e Senato della Repubblica, *Dossier sulla Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2018*, Doc. LVII, n. 1-bis, 8 ottobre 2018, p. 65.

<sup>36</sup> La risoluzione approvativa della Relazione del governo ex art. 81, secondo comma, Cost., è stata approvata con 165 voti favorevoli, 107 contrari e 5 astensioni, mentre la risoluzione di maggioranza n. 5, che impegna il Governo ad attuare le misure previste nella Nota di aggiornamento, con 161 voti favorevoli, 109 contrari e nessun astenuto.

logica del governo – fatta propria dalla maggioranza – di non legare, come stabilito in Costituzione, il maggior indebitamento al ciclo economico, ma semplicemente all'insoddisfazione per il tasso di crescita del PIL.

Alla Camera, invece, l'Aula ha esaminato la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2018 e ha approvato la risoluzione Molinari e D'Uva n. 6-00018 della XVIII legislatura riferita alla relazione di cui all'art. 6, comma 5, della legge n. 243 del 2012 e la risoluzione Molinari e D'Uva n. 6-00023 (Nuova Formulazione) relativa alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza<sup>37</sup>, con conseguente preclusione delle restanti risoluzioni presentate<sup>38</sup>.

Le risoluzioni sulla relazione di cui all'art. 6, comma 5, della legge n. 243 del 2012 risultano essere identiche tra Camera e Senato. Si rinnova qui la prassi usata durante la presentazione delle risoluzioni sul DEF, in base alla quale i testi delle due risoluzioni di maggioranza di Camera e Senato sono "informalmente concordate – almeno nei loro profili principali, quando non nella formulazione letterale – tra i gruppi parlamentari, anche grazie alla mediazione degli uffici di Camera e Senato"<sup>39</sup>. Infatti, soprattutto per quanto riguarda le risoluzioni approvative del DEF e della NADEF (e non quelle che approvano la Relazione al Parlamento), una loro approvazione in testi notevolmente differenti potrebbe persino mettere a rischio la permanenza in carica del Governo<sup>40</sup>.

## **8. La (possibile) bocciatura del Documento Programmatico di Bilancio e le altre possibili strade per la Commissione europea**

La riforma della *governance* economica europea ha previsto anche che entro il 15 ottobre il Governo presenti alle Camere, oltre che alla Commissione europea, il Documento Programmatico di Bilancio (DPB), documento che rappresenta ormai la vera 'architettura della manovra di bilancio, poiché ne indica le linee direttrici fondamentali su cui le istituzioni europee sono chiamate a esprimersi per valutarne la conformità con i parametri previsti a livello UE<sup>41</sup>. Infatti, nel DPB sono indicati i principali saldi di finanza pubblica, le proiezioni a legislazione

---

37 L'Aula della Camera ha approvato la risoluzione di maggioranza alla Nota di aggiornamento 331 voti favorevoli e 191 voti contrari, mentre ha approvato la risoluzione approvativa della Relazione del governo ex art. 81, secondo comma, Cost. con 333 voti favorevoli, 188 contrari e 9 astenuti.

38 Si tratta di un modo per tutelare la posizione del governo. Con il meccanismo della preclusione, infatti, si vota per prima la risoluzione accettata dal governo, con l'obiettivo di favorire l'emersione di un indirizzo politico organico ed univoco, non frammentato come potrebbe essere quello derivante dall'approvazione di diverse risoluzioni. In questi termini V. Lippolis, *Le procedure parlamentari di esame dei documenti di bilancio*, in *Diritto parlamentare*, a cura di T. Martines, G. Silvestri, C. Decaro, V. Lippolis, R. Moretti, Milano, 2011, pp. 381 s.

39 N. Lupo, *Costituzione e bilancio*, cit., p. 109.

40 Cfr. S. Tosi e A. Mannino, *Diritto parlamentare*, III ed., Milano, 1999, pp. 359 s.

41 M. Nardini, *La legge n. 163 del 2016 e le prime prassi applicative della nuova legge di bilancio*, cit., p. 527.

vigente e gli obiettivi di entrata e di spesa, l'indicazione delle spese distinte per singole funzioni svolte dalla pubblica amministrazione e si motivano le differenze tra i *targets* ivi indicati e le previsioni contenute nel Programma di Stabilità presentato nel mese di aprile all'interno del DEF.

Col DPB si realizza una piena integrazione nel semestre europeo, che deborda anche nella seconda parte dell'anno, con il controllo delle proposte governative, non ancora vagliate dalle assemblee elettive. È prevista un'endoprocedura di tipo correttivo: in base all'art. 7 del Regolamento (CE) n. 473/2013 del Consiglio del 21 maggio 2013 sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio (il secondo regolamento del c.d. "Two-Pack"), la Commissione adotta un parere (entro il 30 novembre), a sessione di bilancio ancora aperta. Ma può, entro due settimane (30 ottobre) e se riscontra "un'inosservanza particolarmente grave", adottare un parere in cui chiede "la presentazione di un provvedimento riveduto". E' evidente la forza di questa disposizione: di fronte a una richiesta, motivata e resa pubblica, il *policy maker* nazionale, alle prese con la composizione del conflitto d'interessi che caratterizza la decisione di bilancio, fronteggiato da un'opposizione incisiva, potrebbe trovarsi in difficoltà<sup>42</sup>.

Il fatto che la Commissione possa adottare questo parere entro il 30 novembre, mentre il disegno di legge di bilancio viene presentato alle Camere entro il 15 ottobre, pone peraltro le attività parlamentari in questo lasso di tempo in una situazione peculiare: l'attività parlamentare non potrà ritenersi sospesa da un punto di vista giuridico, ma potrebbe esserlo, di fatto, da un punto di vista politico<sup>43</sup>. Infatti, questo 'parere' introduce un nuovo elemento procedurale non previsto dai regolamenti parlamentari ma che ha effetti sulla sessione di bilancio.

La Commissione potrebbe, dunque, in primo luogo percorrere quest'ultima strada, ricorrendo immediatamente ai poteri previsti dall'art. 7 del Regolamento (CE) n. 473/2013, che consente, durante la manovra, di richiedere misure di correzione del disavanzo eccessivo in caso di "inosservanza particolarmente grave degli obblighi di politica finanziaria definiti nel Patto di stabilità e crescita".

Altrimenti, potrebbe disporre l'apertura di una procedura di infrazione per *deficit* eccessivo, che può intervenire, però, soltanto quando saranno disponibili i dati a consuntivo, e quindi non prima di marzo-aprile 2019.

Infine, potrebbe aprire una procedura di infrazione per violazione del secondo parametro europeo (quello del debito), che potrebbe essere avviata prima che siano disponibili i dati a consuntivo<sup>44</sup>.

---

42 D.A. Capuano e E. Griglio, *Il Parlamento italiano e la nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit., p. 245.

43 D.A. Capuano e E. Griglio, *Il Parlamento italiano e la nuova governance economica europea. I risvolti sulle procedure parlamentari italiane*, in *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, cit., p. 245. Si è arrivati così perfino a prospettare un possibile condizionamento del potere di emendamento in attesa del parere che la Commissione dovrà rendere sui documenti di bilancio.

44 G. Rivosecchi, *Il controllo dei conti pubblici e gli organi indipendenti*, cit.

Per quanto riguarda, in particolare, la regola del debito, questa fa parte della *governance* economica europea ed è stata introdotta dal cosiddetto *Six-pack* con lo scopo di indurre i governi dei paesi membri a conseguire l'obiettivo di un rapporto debito/PIL pari al 60%. La regola è stata recepita nell'ordinamento nazionale con la legge di attuazione del principio di equilibrio del bilancio ed è entrata a regime nel 2015. La valutazione del rispetto della regola viene effettuata rispetto al *benchmark* più favorevole, che sulla base dei dati pubblicati nella NADEF 2018 risulta essere quello *forward looking*, basato cioè sul confronto del livello del rapporto debito/PIL con il *benchmark* relativo ai due anni successivi a quello di riferimento. Per quanto riguarda la NADEF 2018, la regola non verrebbe rispettata nella versione *forward looking* sia nel 2018, sia nel 2019 con un divario compreso tra il 3,1 e il 4,2% del PIL per il 2018 e compreso tra il 2,4 il 3,9% per il 2019 a seconda che si consideri lo scenario tendenziale o quello programmatico.

## 9. Qualche considerazione conclusiva

Riassumendo: ci si trova di fronte ad una NADEF che tiene fermo il *deficit* strutturale all'1,7% per tutti e tre gli anni considerati. Si tratta di una novità assoluta, poiché non si riduce il rapporto *deficit*/PIL neppure in un ipotetico miglioramento della congiuntura economica. Dal 2020 tornano le clausole di salvaguardia, cioè il rialzo dell'IVA. Di fatto, inoltre, la manovra è completamente sbilanciata su un aumento di spesa corrente, avendo come spesa di investimenti soltanto lo 0,2% in più rispetto a quanto già previsto. Si prevede che queste misure abbiano un impatto moltiplicativo sulla crescita molto alto. La composizione qualitativa della manovra è pertanto poco credibile e investitori e risparmiatori (i c.d. 'mercati') stanno reagendo ad una manovra che deteriora la posizione strutturale italiana. Si tratta pertanto di manovra che non solo risulta non sostenibile dal punto di vista intergenerazionale (per diverse ragioni), ma che, anche dal punto di vista intragenerazionale espone l'Italia, in caso di *shock* negativo esterno, a rilevanti rischi, poiché non ci sarebbero più margini di gestione fiscale, essendo peraltro la tassazione italiana già molto elevata.

Infatti, la sostenibilità del debito pubblico ha sia un valore intragenerazionale sia uno intergenerazionale: non solo è propedeutica per evitare che le dimensioni di un debito pubblico possano generare, in connessione con altre cause, il crollo della indispensabile fiducia del mercato nella solvibilità dello Stato<sup>45</sup>. Dal punto di vista intragenerazionale una nuova crisi avrebbe conseguenze molto meno drastiche in presenza di un debito pubblico sostenibile. E un debito pubblico sostenibile, inoltre, permetterebbe di non pagare quegli interessi stratosferici che potrebbero essere utilizzati per altri fini, anche e soprattutto di natura redistributiva.

Dal punto di vista intergenerazionale bisogna notare come il ricorso eccessivo all'indebitamento pubblico "oltre a pregiudicare nella fase attuale la capacità di

---

45 G. Bognetti, *Il pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2011, p. 6.

uno Stato di sviluppare politiche di crescita e allo stesso tempo di coesione economica e sociale, scarica oneri pesanti e a rischio di insostenibilità sulle generazioni future<sup>46</sup> e, come osservato dal *Bundesverfassungsgericht*, un debito troppo alto non solo limita fortemente l'azione del Parlamento, a causa dell'onere degli interessi, ma danneggia le generazioni future, che perderebbero così la possibilità di vivere secondo le proprie idee<sup>47</sup>.

Sembra dunque possibile giungere ad alcune riflessioni conclusive dopo che, essendo partiti dalla NADEF 2018, si sono brevemente ricostruite le sue caratteristiche quantitative e qualitative e le possibili conseguenze in base alle regole europee e nazionali.

Il primo cruciale rilievo riguarda la costituzionalità del provvedimento: poiché non vi sono eventi eccezionali per richiedere maggiore indebitamento, il governo fonda la sua richiesta sull'andamento del ciclo economico. Tuttavia, quella del governo è una interpretazione eccessivamente lassista del requisito ex art. 81, secondo comma, Cost., anche considerando la Comunicazione della Commissione UE sulla flessibilità. Sembra pertanto potersi affermare che vi sia una violazione dell'art. 81 Cost., poiché il ricorso all'indebitamento non si basa su una delle due deroghe previste dallo stesso art. 81, secondo comma, Cost.

In generale, è stato sottolineato come il complesso di regole europee e nazionali tenda a mettere in primo piano il profilo quantitativo più che quello qualitativo. In questo contesto, lo stesso requisito della maggioranza assoluta per l'approvazione della richiesta di maggiore indebitamento ex art. 81, secondo comma, Cost., si conferma troppo rigido nei confronti del "debito buono" e al tempo stesso troppo flessibile nei confronti del "debito cattivo"<sup>48</sup>.

Siano permesse, in chiusura, alcune considerazioni personali. In primo luogo, pare esserci un vistoso paradosso, in base al quale partiti ormai dichiaratamente sovranisti portano l'Italia ad una diminuzione della propria sovranità: infatti, maggior debito pubblico significa inevitabilmente maggiore influenza dei mercati finanziari e minore capacità del paese di usare la spesa pubblica in momenti in cui sarebbe davvero necessaria.

In secondo luogo, la NADEF sembra avere una maggiore attenzione al 2019 rispetto al 2020 e 2021: questa sembra essere la vera chiave politica con cui leggere il documento. Infatti, sembra ci si trovi di fronte ad una pura manovra

---

46 A. D'Aloia, *Equilibrio finanziario e indirizzo politico nel "diritto costituzionale comune" (nazionale ed europeo)*, in *Corte costituzionale e processi di decisione politica*, a cura di V. Tondi della Mura, M. Carducci e R.G. Rodio, Torino, 2014, p. 480 s.

47 Decisione del *Bundesverfassungsgericht* 7 luglio 2007, par. 134. Cfr., inoltre, BVERFG, 2 BvR 1390/12; 2 BvR 1421/12; 2 BvR 1438/12; 2 BvR 1439/12; 2 BvR 1440/12; 2 BvE 6/12, del 12 settembre 2012, con cui il *Bundesverfassungsgericht*, in relazione alla legittimità dei vincoli costituzionali posti alla decisione di bilancio, sostiene che "il fatto che i parlamenti si autovincolino [...] può essere necessario nell'interesse alla conservazione a lungo termine della capacità di determinazione democratica [...] se è vero che un vincolo di questo genere può anche limitare i margini di manovra nel presente, allo stesso tempo può essere funzionale alla loro preservazione per il futuro".

48 R. Ibrido e N. Lupo, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, cit., p. 245.

pre-elettorale, con una forte espansione nel solo primo anno. La ‘miopia’ del governo sembra dunque potersi ‘giustificare’ con l’orizzonte delle elezioni per il Parlamento europeo (ma, forse, anche con quello di eventuali elezioni politiche). La spartizione delle risorse tra le due componenti politiche del governo, inoltre, sembra avallare questa tesi. Questo porta ad una terza conclusione, per quanto scontata: il sistema elettorale prevalentemente proporzionale disegnato dalla legge n. 165 del 2017 e la coalizione formatasi all’indomani delle elezioni hanno portato a dinamiche di aumento della spesa pubblica<sup>49</sup>.

Infine, nella NADEF sembra delinearci un desiderio di ritorno al modello italiano di ‘democrazia distributiva’<sup>50</sup>. Infatti, il meccanismo che ha regolato lo Stato sociale ha funzionato perché le risorse, nell’immediato, non venivano sottratte concretamente a nessuno: per coprire l’accrescimento della spesa si è fatto ricorso al *deficit* e “a differenza degli altri modelli europei, il *Welfare state* all’italiana non è dunque il risultato di un’operazione di redistribuzione, ma il frutto di un indebitamento”<sup>51</sup>. L’Italia ha così finanziato in *deficit*, usando debito anziché entrate, non spese di investimento, ma spese assistenziali. Tuttavia, rispetto al periodo che va dagli anni Sessanta agli anni Ottanta, lo scenario è completamente cambiato, non solo per via dell’UE e dell’UEM, dell’indipendenza delle banche centrali dal potere politico e della globalizzazione economica e finanziaria, ma anche perché l’Italia ha ormai ammassato un debito pubblico abnorme, che non permette più, unitamente agli altri fattori, politiche in *deficit* per finanziare spesa corrente.

Dall’analisi della NADEF (atto formale del governo che ‘apre’ il ‘segmento nazionale’ del calendario comune di bilancio) e del suo percorso, con la ‘bocciatura’ da parte della Commissione UE, la mancata validazione dell’UPB e la conferma del governo di quanto previsto, non può che sorgere pertanto un interrogativo su quale sia il vero obiettivo dell’azione governativa. Pur tenendo presente il c.d. “Piano A”<sup>52</sup>, alla luce della NADEF 2018 e del suo percorso, viene da chiedersi se sia davvero così irrealistico che la volontà non sia quella di

---

49 Sull’impatto che i diversi sistemi elettorali hanno sulle politiche fiscali e redistributive si v. T. Persson e G. Tabellini, *The Economic Effects of Constitutions*, Cambridge, MA, 2003. Più in generale, la stabilità politica di un paese è considerata imprescindibile ai fini del giudizio positivo sul debito pubblico. Tendenzialmente, infatti, e sempre per quanto riguarda i soli sistemi elettorali, si pensi alla preferenza dei rapporti di *Doing Business* della Banca mondiale verso i paesi a *common law*, che hanno tra le loro caratteristiche sistemi elettorali di tipo maggioritario, del tipo *the winner takes all*, e che permettono di creare – in genere – maggioranze omogenee. The World Bank, *Doing Business 2004. Understanding Regulation*, Washington, The World Bank, 2004, p. xiv. In questo senso, “la valutazione delle norme che disciplinano lo stesso processo elettorale può così rientrare all’interno delle valutazioni sull’affidabilità del debito pubblico” (in questi termini M. De Nes, *Sistemi elettorali e attori della finanza globale*, in *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, a cura di L. Antonini, Bologna, 2016, spec. p. 329).

50 L. Di Nucci, *La democrazia distributiva. Saggio sul sistema politico dell’Italia repubblicana*, Bologna, 2016.

51 Cfr. L. Di Nucci, *La democrazia distributiva*, cit., p. 12; L. Cafagna, *La grande slavina. L’Italia verso la crisi della democrazia*, Venezia, 1993.

giungere, invece, al famigerato “Piano B”<sup>53</sup>.

\*\* Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate presso l’Università ‘La Sapienza’ di Roma

---

52 Ci si riferisce al documento del Ministro per gli Affari europei, *Una politeia per un’Europa diversa, più forte e più equa*, Roma, 7 settembre 2018. Il documento, che contiene una proposta di riforma dell’UE, è stato inviato a Bruxelles lo scorso 7 settembre dal Ministro per gli Affari europei, anche in esercizio di quella competenza direttamente attribuitagli nella delega come Ministro senza portafoglio “a contribuire, d’intesa con i Ministri competenti, alla formulazione di proposte in materia di riforma dei trattati e del diritto europeo” (art. 1, co. 1, lett. e) del DPCM di delega). Cfr. P. Faraguna, *Sorprese e strafalcioni del Ministro Savona*, in *LaCostituzione.info*, 9 ottobre 2018.

53 Quello, cioè, cui l’Italia dovrebbe prepararsi in caso di uscita dall’Euro: riconducibile al Ministro Savona e che gli sarebbe costato il Ministero dell’economia. Sul c.d. “caso-Savona”, cfr., almeno, A. Spadaro, *L’evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Forum dei Quad. Cost.*, 17 settembre 2018, spec. pp. 28 s.; A. D’Aloia, *Nomina dei Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del caso ‘Savona’*, in *AIC – Osservatorio Costituzionale*, fasc. 2, 9 luglio 2018; A. Spadaro, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al “populismo sovranista”*, in *Forum dei Quad. Cost.*, 1 giugno 2018; O. Chessa, *Nomina del primo ministro e nomina dei ministri: quali sono le differenze?*, in *LaCostituzione.info*, 27 maggio 2018; C. Caruso, *Mattarella e il veto presidenziale: quando la Costituzione resta in silenzio*, in *LaCostituzione.info*, 29 maggio 2018; R. Bin, *Mattarella non poteva, ma doveva rifiutare la nomina*, in *LaCostituzione.info*, 29 maggio 2018; S. Curreri, *Le ragioni di Mattarella nel rifiutare quella nomina, ma lo ha fatto nella sede sbagliata*, in *LaCostituzione.info*, 29 maggio 2018; A. Gigliotti, *In tema di nomina dei ministri e poteri del Presidente della Repubblica*, in *LaCostituzione.info*, 31 maggio 2018; A. Alberti, *Perché il decreto di nomina dei ministri proposti dal Presidente del Consiglio incaricato non ha natura “sostanzialmente governativa”*, in *LaCostituzione.info*, 31 maggio 2018; L. Trucco, *La “non nomina” di un ministro nell’epoca dei social*, in *LaCostituzione.info*, 10 giugno 2018; R. Bin, *A mente fredda. I poteri del Presidente della Repubblica e l’importanza delle prassi*, in *LaCostituzione.info*, 14 giugno 2018.