

## **La decretazione d'urgenza e i riflessi del maggiore indebitamento sul quadro italiano di finanza pubblica all'epoca del Covid-19**

PAOLO LONGO\*

---

**Sommario:** 1. Premessa. – 2. La decretazione d'urgenza all'epoca del Covid-19: analisi di un fenomeno a tendenza crescente. – 2.1. I decreti-legge emanati per fronteggiare l'impatto della crisi pandemica sull'economia nazionale. – 3. I riflessi del maggiore indebitamento sul quadro italiano di finanza pubblica. – 4. Riflessioni conclusive.

**Data della pubblicazione sul sito:** 14 novembre 2022

### **Suggerimento di citazione**

P. LONGO, *La decretazione d'urgenza e i riflessi del maggiore indebitamento sul quadro italiano di finanza pubblica all'epoca del Covid-19*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2022. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Avvocato del Foro di Lecce; consulente legislativo presso la Camera dei deputati.  
Indirizzo mail: [avv.longopaolo@gmail.com](mailto:avv.longopaolo@gmail.com).

## 1. Premessa

Il fenomeno della decretazione d'urgenza<sup>1</sup> è caratterizzato da alcune degenerazioni che, come è noto, sono ben radicate nel tempo<sup>2</sup>.

Pur riconosciuto *ab origine* quale strumento finalizzato a fronteggiare esclusivamente circostanze di carattere eccezionale, il decreto-legge ha subito un mutamento della propria connotazione legislativa, divenendo «una sorta di *iter* alternativo per la produzione delle norme primarie»<sup>3</sup>. Tale aspetto ha determinato

---

<sup>1</sup> Sul punto cfr. A. CELOTTO, *Parlamento e poteri legislativi del Governo in Italia: l'abuso del decreto d'urgenza (decreto-legge)*, in *Derecho PUCP*, 2002, p. 56, il quale utilizza l'espressione «clausola generale» per qualificare la formulazione normativa contenuta nella Carta costituzionale, all'articolo 77, con riferimento ai casi straordinari di necessità e urgenza che legittimano il Governo – più propriamente il Consiglio dei Ministri – a ricorrere allo strumento normativo del decreto-legge.

<sup>2</sup> Durante il Regno d'Italia, in mancanza di un'espressa previsione di diritto positivo all'interno dello Statuto Albertino del 1848, il ricorso alla decretazione d'urgenza si affermò nella prassi legislativa con notevoli abusi. La successiva legge del 31 gennaio 1926, n. 100, recante «*Sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche*», in seguito abrogata dal decreto legislativo 13 dicembre 2010, n. 212, non rimediò a tale problematica, determinando nel corso del ventennio fascista una produzione normativa basata principalmente sui decreti-legge. In particolare, essa prevedeva, all'articolo 3, la facoltà in capo al Governo di emanare norme aventi forza di legge «nei casi straordinari, nei quali ragioni di urgente ed assoluta necessità lo richiedano», sottoponendo esclusivamente al controllo politico del Parlamento il sindacato di tali presupposti e disponendo, altresì, qualora entro due anni dalla pubblicazione non fosse seguita la conversione in legge di tali provvedimenti, la cessazione degli effetti dei medesimi dal giorno della scadenza del predetto termine. Sebbene, poi, nei primi anni dalla nascita della Repubblica il fenomeno dell'adozione dei provvedimenti d'urgenza avesse registrato un moderato affievolimento, il radicale cambiamento del sistema politico avvenuto a partire dagli anni Novanta mise in crisi il procedimento legislativo; sul punto cfr. N. LUPPO, *Così l'emergenza pandemica ha aggravato la crisi del procedimento legislativo in Italia*, in *LUISS School of Government Policy Brief*, 13, 2020, p. 2. Il frequente ricorso alla decretazione d'urgenza, quale potestà governativa di normazione primaria, e alla questione di fiducia su maxiemendamenti sembrarono coerenti con l'esigenza di garantire a governi e a coalizioni tendenzialmente rappresentative della volontà popolare l'attuazione dei loro programmi elettorali: in tal modo, si evitò al mancato adeguamento ei regolamenti parlamentari alle nuove leggi elettorali di carattere prevalentemente maggioritario.

<sup>3</sup> A. CELOTTO, *Il controllo della Corte costituzionale italiana sugli abusi del decreto-legge: il caso della "reiterazione", fenomeno tipico degli ordinamenti italiano e brasiliano*, in J. VEGA GOMEZ, E. CORZO SUSA (coor.), *Instrumentos de tutela y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Universidad Nacional

notevoli distorsioni<sup>4</sup>, quali l'emanazione di decreti-legge anche in casi di manifesta assenza di ogni motivo di urgenza e la reiterazione<sup>5</sup>, qualificandosi di fatto la decretazione d'urgenza come la forma prevalente di legislazione e la conversione dei decreti-legge quale preponderante impegno legislativo delle Camere.

Sebbene la nota pronuncia della Consulta n. 360/1996 abbia avuto il merito di ridurre notevolmente proprio il fenomeno della reiterazione, sino a causarne di fatto la scomparsa<sup>6</sup>, i decreti d'urgenza si sono comunque trasformati nel tempo in

---

Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ciudad de México, 2002, p. 118.

<sup>4</sup> A. CELOTTO, *Parlamento e poteri legislativi del Governo in Italia*, cit., p. 56.

<sup>5</sup> Le fattispecie di reiterazione si sostanziano essenzialmente nei casi di contestuale esame in Parlamento di due o più decreti-legge identici emanati in successione tra essi, senza che sia decorso il termine per la conversione in legge del primo provvedimento d'urgenza fra i medesimi, ovvero di nuova emanazione di un decreto-legge identico ad un precedente decaduto per scadenza del termine di conversione o per espressa deliberazione delle Camere; riferimenti specifici sui decreti-legge reiterati sono desumibili da S.M. CICONETTI, *La reiterazione dei decreti-legge*, in AA.VV., *I decreti-legge non convertiti*, Giuffrè, Milano, 1996, p. 62; oppure in A. CELOTTO, *L'«abuso» dei decreti-legge*, Cedam, Padova, 1997, pp. 466 ss. Un primo passo verso un procedimento legislativo costituzionalmente orientato si ebbe dopo la nota pronuncia della Consulta n. 360/1996: una norma contenuta in un provvedimento d'urgenza (l'articolo 6, comma 4, del decreto-legge n. 462/1996) fu annullata per aver «reiterato, con contenuto immutato ed in assenza di nuovi presupposti di necessità ed urgenza, la disposizione espressa nell'articolo 12, comma 4, dei decreti impugnati». Si tratta dei decreti-legge n. 463/1995 e n. 113/1996, recanti «Disposizioni in materia di riutilizzo dei residui derivanti da cicli di produzione o di consumo in un processo produttivo o in un processo di combustione, nonché in materia di smaltimento dei rifiuti». Ad avviso della Corte costituzionale, sul piano generale «il decreto legge iterato o reiterato – per il fatto di riprodurre (nel suo complesso o in singole disposizioni) il contenuto di un decreto legge non convertito, senza introdurre variazioni sostanziali – lede la previsione costituzionale sotto più profili». La Consulta, sulla base delle argomentazioni contenute nella sentenza n. 360/1996, ha ritenuto configurata una lesione del dettato costituzionale perché la reiterazione del decreto-legge «altera la natura provvisoria della decretazione d'urgenza procrastinando, di fatto, il termine invalicabile previsto dalla Costituzione per la conversione in legge; perché toglie valore al carattere “straordinario” dei requisiti di necessità e dell'urgenza, dal momento che la reiterazione viene a stabilizzare e a prolungare nel tempo il richiamo ai motivi già posti a fondamento del primo decreto; perché attenua la sanzione della perdita retroattiva di efficacia del decreto non convertito, venendo il ricorso ripetuto alla reiterazione a suscitare nell'ordinamento un'aspettativa circa la possibilità di consolidare gli effetti determinati dalla decretazione d'urgenza mediante la sanatoria finale della disciplina reiterata».

<sup>6</sup> A. SIMONCINI, *La «fine» della reiterazione dei decreti-legge*, in AA. VV., *Osservatorio sulle fonti 1997*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 19.

provvedimenti ancor più eterogenei – c.d. decreti *omnibus* – ulteriormente arricchiti nel corso dell'esame parlamentare prodromico alla conversione in legge.

Anche in tempi più recenti, la proliferazione dei provvedimenti d'urgenza non si è affievolita. L'evento che più di tutti ha determinato un aumento esponenziale, se non quasi irreversibile, di questo fenomeno è stato il sopraggiungere nel 2020 della pandemia da Coronavirus.

La linea di azione per il contrasto a tale crisi sanitaria ed economica si è basata sull'impiego, da parte di tutti i livelli di governo, degli strumenti giuridici emergenziali a disposizione per il contenimento della diffusione del virus<sup>7</sup>. Per tali motivi, l'uso del decreto-legge «è andato in concorrenza con una massa del tutto eterogenea e di difficile classificazione di fonti normative, anche *extra ordinem*, che hanno prodotto conflitti di competenze e difficoltà applicative»<sup>8</sup>.

Ne è derivata una vera e propria sequela normativa, nel tentativo di fronteggiare la poco prevedibile evoluzione dell'infezione e di procedere in maniera graduale all'adozione di misure sempre più restrittive<sup>9</sup>, nonché di mitigare gli effetti economici negativi della medesima.

Ed è proprio il fenomeno del ricorso alla decretazione d'urgenza nel periodo del Coronavirus (*rectius*, dello stato di emergenza dichiarato per il contrasto al Coronavirus) che si intende assumere ad oggetto di indagine, valutando altresì l'impatto del maggiore indebitamento sul quadro italiano di finanza pubblica.

Si tratta di analizzare un momento alquanto complesso e singolare della legislazione italiana, tenuto conto anche del contestuale e reiterato ricorso allo strumento dello scostamento di bilancio nella fase più acuta della pandemia.

Per ragioni sia di sintesi che di merito, invece, il presente contributo non includerà nel perimetro di analisi anche la fenomenologia del ricorso ai decreti d'urgenza finalizzati a contrastare le più recenti conseguenze della guerra tra Russia e Ucraina. In tal caso, infatti, la strategia legislativa adottata dal Governo, sebbene si sia caratterizzata sempre per un eccessivo utilizzo dei decreti-legge e abbia avuto il medesimo obiettivo di rispondere a una situazione emergenziale, determinata dal notevole aumento dei costi delle materie prime, ha trovato finora nel mancato ricorso allo strumento dello scostamento di bilancio, pur con un'eccezione di cui

---

<sup>7</sup> G. MOBILIO, *La decretazione d'urgenza alla prova delle vere emergenze. L'epidemia da Covid-19 e i rapporti tra decreto-legge e altre fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. speciale, 2020, p. 352.

<sup>8</sup> F.S. MARINI, G. SCACCIA, *L'emergenza sanitaria Covid-19 e il suo impatto ordinamentale*, in *Emergenza Covid-19 e ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2020, p. XVIII.

<sup>9</sup> C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in *Astrid Rassegna*, 5, 2020, p. 4.

si parlerà, una linea di demarcazione con il precedente *modus operandi* dell'esecutivo medesimo.

## **2. La decretazione d'urgenza all'epoca del Covid-19: analisi di un fenomeno a tendenza crescente**

Il 31 gennaio 2020, il Governo ha proclamato lo stato di emergenza – rimasto, poi, in vigore fino al 31 marzo scorso – e messo in atto misure di contenimento del contagio sull'intero territorio nazionale, nonché provvedimenti diretti a prevenire ed arginare gli effetti negativi del Coronavirus sul sistema economico italiano.

Si tratta di un complesso quadro normativo che ha determinato rilevanti conseguenze anche sul piano del procedimento legislativo. La capacità del Parlamento di svolgere attività legislativa si è molto ridotta e, correlativamente, la funzione normativa del potere esecutivo ha «assunto proporzioni eccessive, dando luogo a un sostanziale monopolio in capo al Governo dell'agenda politico-normativa»<sup>10</sup>.

Volendo analizzare sistematicamente il fenomeno della decretazione d'urgenza nel contesto della recente legislazione, è opportuno richiamare alcuni dati statistici<sup>11</sup>.

In 51 mesi della XVIII Legislatura (periodo 23 marzo 2018 – 30 giugno 2022) sono stati emanati 143 decreti-legge: in particolare, 4 deliberati dal Governo Gentiloni, 26 dal Governo Conte I, 54 dal Governo Conte II e 59 dal Governo Draghi. Tale progressione numerica risulta collegata al periodo storico in cui hanno operato i governi citati: nella seconda metà dell'arco temporale sopra considerato, infatti, l'emergenza da Coronavirus ha oggettivamente influenzato, in termini quantitativi, la produzione normativa dell'esecutivo, poi condizionata, più di recente, anche dalla guerra tra Russia e Ucraina.

Dei sopramenzionati 143 provvedimenti d'urgenza<sup>12</sup>, 100 sono stati convertiti in legge, mentre 39 sono decaduti perché non convertiti nei tempi previsti o perché abrogati; il contenuto di questi decreti-legge è, però, confluito – con emendamenti approvati nel corso dell'iter parlamentare – in altri provvedimenti.

---

<sup>10</sup> N. LUPO, *Così l'emergenza pandemica ha aggravato la crisi del procedimento legislativo in Italia*, in *LUISS School of Government Policy Brief*, 13, 2020, p. 1.

<sup>11</sup> Cfr. Dossier Servizio Studi della Camera dei deputati, *La produzione normativa: cifre e caratteristiche*, XVIII Legislatura, 30 giugno 2022.

<sup>12</sup> Per più della metà di tali decreti-legge convertiti (57 su 100) il Governo ha fatto ricorso alla posizione, in almeno uno dei rami del Parlamento, della questione di fiducia. In relazione ai testi dei decreti-legge coordinati e delle leggi di conversione risulta interessante notare nel corso dell'iter legislativo un aumento medio, rispetto al testo base, del 66,78% con riferimento al numero di commi e del 71,79% con riferimento al numero di parole.

Un altro aspetto di notevole rilievo attiene alle tempistiche medie di esame parlamentare, pari a 42 giorni complessivi, suddivisi rispettivamente in 30 giorni per la prima lettura e soltanto 9 giorni per la seconda lettura. Considerata questa suddivisione temporale, risulta che, al 30 giugno 2022, nel corso della fase di conversione dei decreti-legge, sono stati complessivamente approvati 4.996 emendamenti, 4.910 in prima lettura e 86 in seconda lettura.

Emerge, quindi, un palese sbilanciamento nella dialettica dei lavori parlamentari relativi ai decreti d'urgenza, che sul merito dei provvedimenti medesimi ha implicato una trattazione asimmetrica da parte delle due Camere.

I dati relativi al numero dei decreti-legge emanati dai rispettivi governi dalla XVIII Legislatura dimostrano altresì che, in una estremamente mutevole cornice politica e governativa<sup>13</sup>, il ricorso alla decretazione d'urgenza si è qualificato come un fenomeno a tendenza crescente, proprio contestualmente all'evoluzione della pandemia da Coronavirus, che ne costituisce, ma non del tutto, la *raison d'être*.

Sul piano del procedimento legislativo, l'accentramento dell'iter parlamentare nella Camera in cui il provvedimento è assegnato in prima lettura fa emergere una prassi che va sempre più consolidandosi nell'esame dei decreti d'urgenza, e non solo, rappresentando ormai inequivocabilmente un quasi irreversibile passaggio da un bicameralismo formale perfetto a un 'monocameralismo sostanziale imperfetto'<sup>14</sup>. In particolare, l'esame nelle sedi referente e consultiva viene svolto soltanto in un ramo del Parlamento, laddove l'altra Camera esegue spesso un vaglio circoscritto a quanto già elaborato e approvato in prima lettura, nonostante – dal punto di vista formale – sia Camera che Senato approvino i singoli articoli e procedano alla relativa votazione finale.

---

<sup>13</sup> La XVIII Legislatura della Repubblica italiana ha avuto inizio il 23 marzo 2018 con la prima seduta della Camera dei deputati e del Senato. Il suo termine naturale era previsto per il mese di marzo 2023. Tuttavia, a seguito delle dimissioni del Governo Draghi e del conseguente scioglimento anticipato delle Camere stabilito con Decreto del Presidente della Repubblica 21 luglio 2022, n. 96, la fine della XVIII Legislatura è stata anticipata al 12 ottobre 2022.

<sup>14</sup> In passato, si era già parlato di "bicameralismo alternato" o differenziato, riferendosi al momento di approvazione della legge di conversione dei decreti-legge, che avviene in un periodo temporale relativamente ravvicinato rispetto alla deliberazione di entrambe le Camere e preclude così al ramo del Parlamento assegnatario dei provvedimenti in seconda lettura la possibilità di un esame approfondito; cfr. Dossier Servizio Studi – Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, *Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, Vol. I, Cap. I: Nota di sintesi. Il Parlamento nella crisi: la sfida del cambiamento*, XVII Legislatura, 2013, p. 19. Sul tema si rinvia anche a L. DI STEFANO, *La decretazione d'urgenza: profili delle prassi parlamentari ed aspetti problematici della XVII Legislatura*, in *Rivista AIC*, 1, 2017, pp. 19 ss.

In ottica puramente comparativa, aggiungasi che la compressione dell'esame parlamentare ha interessato anche il disegno di legge di bilancio: si pensi agli ultimi due anni, quando il ramo del Parlamento che aveva discusso il provvedimento in seconda lettura (in un caso il Senato della Repubblica, nell'altro caso la Camera dei deputati) non aveva apportato modifiche al testo approvato dall'altra Camera al fine di consentirne l'approvazione entro la fine dell'anno finanziario, evitando in tal modo la conseguente necessità di giungere all'esercizio provvisorio<sup>15</sup>.

Pertanto, risulta evidente un sempre più accentuato allontanamento sostanziale dal principio del bicameralismo paritario che caratterizza il procedimento legislativo. L'abuso della decretazione d'urgenza ha determinato, infatti, un decentramento della dinamica di produzione delle leggi, conducendo a una "monocameralizzazione alternata"<sup>16</sup> della medesima. Si evince, dunque, la netta tipizzazione – anche sul piano meramente definitorio – di un fenomeno fortemente caratterizzato dall'effettiva assenza di dualità nel procedimento legislativo.

---

<sup>15</sup> Anche in tal caso, si evince la sussistenza di una rilevante criticità che riguarda il momento di presentazione del disegno di legge di bilancio in Parlamento e, precisamente, di avvio dei lavori parlamentari. Proprio nell'ultimo biennio caratterizzato dall'emergenza da Covid-19, forse anche in ragione delle difficoltà di programmazione economica da parte del Governo, il termine – ordinariamente stabilito al 20 ottobre di ciascun anno – è stato di gran lunga superato. Si pensi, infatti, al disegno di legge di bilancio per l'anno finanziario 2021, presentato in prima lettura alla Camera dei deputati il 18 novembre 2020, e al successivo disegno di legge di bilancio per l'anno 2022, approdato in prima lettura al Senato l'11 novembre 2021. Peraltro, la tempistica del ciclo di programmazione del bilancio nazionale è stata oggetto anche di una recente proposta di legge (Atto Camera n. 3437) approvata, l'11 maggio 2022, in prima lettura alla Camera dei deputati e, in seguito, soltanto assegnata per la seconda lettura in Senato (Atto Senato n. 2609), prima del sopravvenuto scioglimento anticipato delle Camere, il 21 luglio 2022. Nello specifico, il sopracitato provvedimento – modificando quanto stabilito dall'articolo 7, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) – prevedeva che la data entro la quale il Governo deve presentare la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF) fosse anticipata dal 27 al 25 settembre di ciascun anno e il termine finale di presentazione del disegno di legge di bilancio venisse anticipato dal 20 al 15 ottobre di ciascun anno, imponendo al Presidente del Consiglio l'obbligo di riferire sulle ragioni di un eventuale ritardo.

<sup>16</sup> L'espressione è di L. SPADACINI, in *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, Cacucci Editore, Bari, 2022, p. 5, il quale analizza gli effetti della produzione normativa d'urgenza, ravvisando – anche nel recente contesto storico e parlamentare dell'emergenza da Covid-19 – il superamento del bicameralismo perfetto nella procedura legislativa di conversione e l'ormai sostanziale monocameralità della medesima.

## 2.1. I decreti-legge emanati per fronteggiare l'impatto della crisi pandemica sull'economia nazionale

La crisi pandemica da Coronavirus ha fortemente influenzato anche l'attività del Parlamento e, soprattutto, del Governo. Il ruolo politico e legislativo assunto da quest'ultimo sin dal principio della pandemia si è manifestato in maniera dominante, in coerenza con tendenze già ben radicate, per un ormai cronico ricorso alla decretazione d'urgenza<sup>17</sup>.

Nell'intento di fornire un inquadramento sistematico, sebbene non onnicomprensivo, della legislazione governativa durante il sopracitato periodo storico, la pluralità di atti normativi primari emanati per fronteggiare la crisi pandemica può essere generalmente ricondotta a due ampie categorie: le misure di contenimento e gestione della diffusione del Coronavirus e i provvedimenti finalizzati a mitigarne l'impatto sull'economia nazionale<sup>18</sup>.

La presente analisi riguarderà la produzione normativa dell'esecutivo relativa a un perimetro temporale identificabile con la durata dello stato di emergenza, dal 31 gennaio 2020 al 31 marzo 2022. Come è noto, l'evoluzione della situazione epidemiologica ha determinato uno spostamento del baricentro normativo del Governo<sup>19</sup>, trovatosi dall'inizio dell'anno in corso a dover gestire anche le ripercussioni economiche, oltreché geopolitiche, derivanti dal conflitto russo-ucraino.

Fin dall'inizio della pandemia, la strategia messa in atto dal Governo per affrontare l'emergenza da Covid-19 si è basata sull'adozione di provvedimenti d'urgenza, che hanno determinato un inedito stanziamento di risorse pubbliche:

---

<sup>17</sup> G. LAURI, *Governo e Parlamento di fronte all'emergenza*, in B. BRANCATI, A. LO CALZO, R. ROMBOLI (a cura di), *Coronavirus e Costituzione: una integrazione al manuale di diritto costituzionale*, Pisa University Press, Pisa, 2020, p. 73.

<sup>18</sup> Si tratta di un complesso e molto eterogeneo quadro normativo che, quanto all'ambito materiale, ha investito ogni aspetto della società: sanità, ordine pubblico e sicurezza, giustizia, lavoro e politiche sociali, economia e finanza. Sul punto cfr. F.S. MARINI, *Le deroghe costituzionali da parte dei decreti-legge*, in F.S. MARINI, G. SCACCIA (a cura di), *Emergenza Covid-19 e ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 64. Per completezza, inoltre, si puntualizza che – dal punto di vista della gerarchia delle fonti – le misure adottate dal Governo per il contrasto all'emergenza da Coronavirus si articolano in una pluralità di atti normativi primari (decreti-legge, poi convertiti in legge) e secondari (decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, ordinanze ministeriali e della protezione civile).

<sup>19</sup> G. CANALE, *Gli effetti dell'emergenza sanitaria sul sistema delle fonti*, in B. BRANCATI, A. LO CALZO, R. ROMBOLI (a cura di), *Coronavirus e Costituzione*, cit., p. 66.

più di 180 miliardi di euro in termini di indebitamento netto reperiti attraverso diversi scostamenti di bilancio, approvati in sede parlamentare<sup>20</sup>.

Il primo provvedimento urgente che ha dato avvio all'azione del Governo nel contrasto alla crisi pandemica è stato il c.d. "Decreto Cura Italia" (decreto-legge n. 18/2020), recante misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno al mondo del lavoro. Si è trattato di misure per un complessivo effetto finanziario pari a 20 miliardi di euro, finanziate quasi integralmente con l'impiego delle risorse rese disponibili dal primo scostamento di bilancio autorizzato nel 2020<sup>21</sup>. Tali risorse hanno poi contribuito, in parte, anche al finanziamento di nuove e più ampie misure per favorire la liquidità di famiglie e imprese e il rilancio dell'economia italiana, previste rispettivamente dal c.d. "Decreto Liquidità" (decreto-legge n. 23/2020) e dal c.d. "Decreto Rilancio" (decreto-legge n. 34/2020).

Il 24 aprile 2020, il Governo ha presentato in Parlamento una seconda richiesta di scostamento di bilancio, in occasione della presentazione del Documento di economia e finanza (DEF) 2020. La pronuncia positiva delle Camere in merito a

---

<sup>20</sup> In linea generale, gli scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico sono consentiti in caso di eventi eccezionali, qualificati come «periodi di grave recessione economica» ed «eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, ivi incluse le gravi calamità naturali, con rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese». Nel merito, si veda la legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante "*Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione*", che ha dato attuazione al nuovo articolo 81 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1. In particolare, l'articolo 6 individua le tipologie di eventi eccezionali e prevede che, in tali casi, siano consentiti scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico, sentita la Commissione europea e previa autorizzazione approvata dalle Camere, a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, indicando nel contempo il piano di rientro rispetto all'obiettivo di medio termine. Si prevede, inoltre, che il piano di rientro rispetto all'obiettivo di medio termine possa essere aggiornato "al verificarsi di ulteriori eventi eccezionali" ovvero qualora, in relazione all'andamento del ciclo economico, il Governo intenda apportarvi modifiche.

<sup>21</sup> Il 5 marzo 2020 il Governo ha presentato al Parlamento la prima richiesta di autorizzazione per lo scostamento temporaneo del saldo strutturale dall'Obiettivo di Medio Termine (OMT), al fine di fronteggiare le conseguenze dell'epidemia da Covid-19. Successivamente, il Governo ha trasmesso l'11 marzo 2020 una Relazione integrativa – sempre ai sensi dell'articolo 6, comma 5, della legge n. 243/2012 – resasi necessaria alla luce delle ulteriori e stringenti misure adottate d'urgenza con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 marzo 2020, che ha determinato un ulteriore impatto sulla situazione socio-economica del Paese. I nuovi obiettivi di finanza pubblica sono stati autorizzati dal Parlamento con l'approvazione, l'11 marzo 2020, della Risoluzione n. 6-00103 della Camera e della Risoluzione n. 6-00102 del Senato.

tale richiesta di maggiore indebitamento ha determinato la possibilità di ricorrere a un ammontare complessivo di risorse pubbliche pari a 55 miliardi di euro, quasi del tutto impiegate per il finanziamento delle misure introdotte dal sopracitato decreto-legge n. 34/2020<sup>22</sup>. Tale decreto d'urgenza rappresenta il più ampio ed eterogeneo provvedimento economico emergenziale della recente storia italiana. Il c.d. "Decreto Rilancio", dunque, è certamente qualificabile come un *unicum* nella legislazione emergenziale governativa. D'altra parte, si possono ravvisare alcuni tratti comuni con un provvedimento ontologicamente diverso qual è la legge di bilancio, se si tiene conto dell'ampia e complessa struttura normativa del sopramenzionato decreto-legge – costruita su un insieme di 266 articoli – e dei relativi oneri finanziari, pari, come detto, a 55 miliardi di euro per il solo anno 2020. In altri termini, può parlarsi di una programmazione della spesa pubblica che si differenzia esclusivamente per l'assenza del perimetro triennale proprio, invece, della legge di bilancio.

L'azione del Governo è poi proseguita, in continuità con i precedenti interventi, con una terza richiesta di scostamento di bilancio pari a 25 miliardi di euro<sup>23</sup>. Le risorse finanziarie rese disponibili da quest'ultima autorizzazione al maggiore indebitamento sono state quasi integralmente impiegate per il finanziamento delle misure introdotte dal c.d. "Decreto Agosto" (decreto-legge n. 104/2020)<sup>24</sup>.

A seguito della seconda ondata epidemica nel mese di ottobre del 2020, il Governo ha fatto ricorso, in un arco temporale di solo poche settimane, a ulteriori quattro decreti d'urgenza (c.d. "Decreti Ristori"<sup>25</sup>), prevedendo un insieme di

---

<sup>22</sup> I nuovi obiettivi di finanza pubblica, individuati nella seconda richiesta di autorizzazione per lo scostamento temporaneo del saldo strutturale dall'Obiettivo di Medio Termine (OMT), sono stati autorizzati dal Parlamento con l'approvazione, rispettivamente il 29 e il 30 aprile 2020, della Risoluzione n. 6/00107 della Camera e della Risoluzione n. 6/00106 del Senato.

<sup>23</sup> La terza Relazione al Parlamento, ai sensi dell'articolo 6 della legge n. 243 del 2012, in cui è illustrato l'ulteriore aggiornamento del piano di rientro verso l'Obiettivo di bilancio di Medio Termine (OMT), è stata presentata dal Governo il 23 luglio 2020. I nuovi obiettivi di finanza pubblica, individuati nel terzo scostamento di bilancio del 2020, sono stati autorizzati dal Parlamento con l'approvazione, il 29 luglio, della Risoluzione n. 6/00123 della Camera e della Risoluzione n. 6/00124 del Senato.

<sup>24</sup> Tale provvedimento, adottato successivamente al termine della prima ondata della pandemia, ha previsto misure finalizzate a potenziare il sistema delle garanzie a favore degli operatori economici pubblici e privati, la tutela del lavoro, gli interventi di sostegno ai settori produttivi e ai cittadini, anche mediante un utilizzo adeguato della leva fiscale. Sono state, inoltre, incrementate le risorse destinate ai livelli di governo decentrati, al sistema delle autonomie e al comparto dell'istruzione.

<sup>25</sup> Si tratta di quattro distinti provvedimenti, il primo dei quali ha poi abrogato gli altri tre con l'entrata in vigore della relativa legge di conversione, facendone confluire in essa la

misure di sostegno economico, tra cui contributi a fondo perduto, sospensione e riduzioni di imposte, contributi e versamenti, nonché nuove settimane di cassa integrazione, destinate alle categorie più colpite dalle restrizioni<sup>26</sup>. Il complessivo ammontare delle risorse destinate al finanziamento di tali misure è stato pari a 18 miliardi di euro in termini di indebitamento netto, di cui 8 finanziati con un ulteriore scostamento di bilancio<sup>27</sup>.

Sebbene nel mese di dicembre del 2020 sia stato registrato un rallentamento delle infezioni da Covid-19, le limitazioni sanitarie per il contenimento dell'epidemia, introdotte in occasione delle festività di fine anno, hanno implicato necessariamente il ricorso a interventi di sostegno economico aggiuntivi rispetto a quelli adottati in precedenza. Per tali ragioni, il 15 gennaio 2021 il Governo ha trasmesso al Parlamento la sesta richiesta di autorizzazione al ricorso all'indebitamento netto, per un ammontare complessivo di risorse pari a 32 miliardi di euro<sup>28</sup>, a seguito della quale, nel successivo mese di marzo, è stato

---

normativa: in particolare, la legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, ha disposto – all'articolo 1, comma 2 – che: "Il decreto-legge 9 novembre 2020, n. 149, il decreto-legge 23 novembre 2020, n. 154, e il decreto-legge 30 novembre 2020, n. 157, sono abrogati. Restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base dei medesimi decreti-legge 9 novembre 2020, n. 149, 23 novembre 2020, n. 154, e 30 novembre 2020, n. 157."

<sup>26</sup> In data 6 ottobre 2020, contestualmente alla presentazione della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF) 2020, il Governo ha trasmesso alle Camere una nuova Relazione, che illustra un ulteriore aggiornamento del piano di rientro verso l'OMT, ossia il quarto scostamento di bilancio, autorizzato dal Parlamento il 14 ottobre 2020 con l'approvazione della Risoluzione n. 6/00145 della Camera e della Risoluzione n. 6/00138 del Senato.

<sup>27</sup> In ragione della necessità di reperire le risorse da destinare al finanziamento di nuove misure per fronteggiare gli effetti della crisi pandemica in seguito all'aumento dei contagi da Covid-19 e delle conseguenti misure restrittive adottate a partire dal 13 ottobre 2020, il 21 novembre 2020, il Governo ha trasmesso una ulteriore Relazione al Parlamento in cui viene aggiornato, per il solo 2020, il piano di rientro previsto nella NADEF del 2020. È il quinto e ultimo scostamento di bilancio del 2020, autorizzato dalle Camere il 26 novembre con l'approvazione della Risoluzione n. 6/00154 della Camera e della Risoluzione n. 6/00152 del Senato.

<sup>28</sup> La Relazione al Parlamento del 15 gennaio 2021 reca l'aggiornamento del piano di rientro verso l'Obiettivo di Medio Termine (OMT) rispetto a quanto indicato nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF) del 2020, già aggiornata con la precedente Relazione al Parlamento approvata il 26 novembre 2020 dalle Camere, in relazione alle ulteriori misure che il Governo ha approvato per fronteggiare gli effetti del perdurare della crisi pandemica da Covid-19 nell'anno 2021. Lo scostamento è stato

possibile licenziare un nuovo provvedimento d'urgenza, c.d. "Decreto Sostegni" (decreto-legge n. 41/2021)<sup>29</sup>.

Il 15 aprile 2021 il Governo ha provveduto poi alla presentazione della settima e ultima Relazione al Parlamento, annessa al Documento di economia e finanza (DEF) 2021, recante la richiesta di un ulteriore scostamento di bilancio da 40 miliardi di euro<sup>30</sup>. Quest'ultimo impiego di risorse economiche autorizzato dal Parlamento ha consentito al Governo di finanziare, a maggio 2021, il c.d. "Decreto Sostegni-bis" (decreto-legge n. 73/2021), un provvedimento che si colloca, dal punto di vista strutturale, in pieno rapporto di continuità con il precedente decreto-legge n. 41/2021.

Sulla stessa linea, infine, si è posto a gennaio scorso anche il c.d. "Decreto Sostegni-ter" (decreto-legge n. 4/2022)<sup>31</sup>, l'ultimo provvedimento urgente di sostegno economico strettamente correlato alla crisi pandemica da Covid-19, oltre che alla sopravvenuta esigenza di contenere gli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico. Tuttavia, la netta differenza rispetto ai provvedimenti precedenti attiene all'importo complessivo notevolmente inferiore di risorse impiegate e al mancato ricorso allo strumento dello scostamento di bilancio.

Negli ultimi due mesi dell'esaminato arco temporale, febbraio e marzo del 2022, in considerazione di un impatto tendenzialmente meno significativo del Coronavirus, l'oggetto dei decreti-legge che sono stati emanati dal Governo è mutato, al fine di contenere soprattutto il notevole innalzamento dei prezzi delle materie prime dovuto allo scoppio del conflitto russo-ucraino. Anche la politica macroeconomica collegata ai medesimi provvedimenti, da quel momento in poi, è stata oggetto di una strategia differente rispetto al passato, sempre nella direzione di ulteriori investimenti, individuati, però, all'interno di un perimetro di finanza

---

autorizzato dal Parlamento con l'approvazione, il 20 gennaio 2021, della Risoluzione n. 6-00169 della Camera e della Risoluzione n. 6-00169 del Senato.

<sup>29</sup> Si precisa che la richiesta di scostamento di bilancio del 15 gennaio 2021 è stata presentata al Parlamento dal Governo Conte II, mentre il decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, è stato varato dal Governo Draghi, in carica dal successivo 13 febbraio 2021 – a seguito delle dimissioni del medesimo Governo Conte II – fino al termine anticipato della XVIII Legislatura.

<sup>30</sup> Il settimo scostamento di bilancio è stato autorizzato dal Parlamento, il 22 aprile 2021, con l'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti della Risoluzione n. 6-00185 della Camera e della Risoluzione n. 6-00184 del Senato.

<sup>31</sup> Il riferimento è al primo provvedimento economico d'urgenza adottato all'inizio del 2022 (decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2022, n. 25, recante «Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da Covid-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico»).

pubblica maggiormente in linea con l'Obiettivo programmatico di Medio Termine (OMT).

Tale discontinuità nel ricorso agli scostamenti di bilancio può definirsi naturale, se si assumono quali presupposti il sopradescritto mutamento del contesto pandemico e la correlata fine dello stato di emergenza. Ciò spiegherebbe anche come il carattere notevolmente espansivo delle misure macroeconomiche adottate nel contesto normativo emergenziale abbia subito una decisa contrazione al termine del medesimo. Tuttavia, la relativa contingenza politica legata al passaggio dal Governo Conte II al Governo Draghi sembrerebbe aggiungersi sul piano giustificativo – senza, però, costituire un incontestabile nesso di causalità – alla compresenza dei fattori idonei a giustificare le differenti scelte di finanza pubblica assunte rispettivamente dai due esecutivi sopracitati.

Ad ogni modo, da un punto di vista oggettivo, l'assenza di un'adeguata cornice giuridica – quale è lo stato di emergenza – anche in occasione del sopraggiungere della crisi energetica indurrebbe a escludere che la suddetta discontinuità sia stata determinata anche o, quantomeno, principalmente da una variabile di natura politica. Si tratta di una discontinuità che, però, non sembrerebbe comunque eliminare del tutto il rischio di legittimare in futuro potenziali degenerazioni applicative relativamente al momento preliminare dell'adozione di scelte macroeconomiche straordinarie e urgenti, ossia l'interpretazione del presupposto di eccezionalità che giustifica l'adozione dello scostamento di bilancio e che negli ultimi due anni è stato oggetto di una, a tratti, eccessiva dilatazione concettuale.

Nella differente fase di gestione della spesa pubblica avviata dal Governo Draghi, è ravvisabile un'eccezione al mancato ricorso allo scostamento, che si intende citare solo per mere finalità di raffronto, dato che si ricollega a un cambiamento del periodo temporale di riferimento, dovuto al superamento dello stato di emergenza correlato al Covid-19 contestualmente alla nuova esigenza di contrastare le ripercussioni sull'economia nazionale della guerra tra Russia e Ucraina. A luglio scorso, infatti, il Governo<sup>32</sup> ha fatto ricorso a una nuova richiesta di indebitamento netto per un importo complessivamente pari a 14,3 miliardi di

---

<sup>32</sup> Si rammenta, a seguito prima delle dimissioni del Governo Draghi e poi dello scioglimento delle Camere stabilito con Decreto del Presidente della Repubblica 21 luglio 2022, n. 96, la limitazione dell'ambito di attività dell'esecutivo al disbrigo degli affari correnti. In tale caso, il Governo si impegna a limitarsi ad assicurare la continuità amministrativa, ad attuare determinazioni già assunte dal Parlamento e ad adottare solo atti urgenti.

euro nel 2022<sup>33</sup>, con l'obiettivo di finanziare ulteriori misure economiche<sup>34</sup>. Come risulta dalla Relazione al Parlamento, vengono confermati per il medesimo anno sia la previsione di crescita del prodotto interno lordo sia i saldi programmatici già autorizzati con la precedente Relazione al Parlamento di aprile scorso e incorporati nel quadro programmatico del Documento di economia e finanza (DEF) 2022, nonché il rapporto debito pubblico-PIL<sup>35</sup>. Tale aspetto, assieme alla conferma del percorso di convergenza verso l'Obiettivo di Medio Termine (OMT), dimostra una specifica differenza rispetto alle precedenti richieste di scostamento di bilancio. In particolare, si è trattato di uno scostamento senza deficit, dovuto al miglioramento del quadro di finanza pubblica del primo trimestre, con maggiori entrate tributarie riconducibili soprattutto all'aumento del gettito IVA – pari, per l'appunto, a 14,3 miliardi di euro in valore assoluto – ascrivibile all'incremento dei prezzi dell'energia importata e, conseguentemente, all'inflazione.

Esaminando sistematicamente i sopracitati provvedimenti economici emanati nel periodo del Covid-19, emerge un quadro normativo che dimostra un reiterato ricorso alla decretazione d'urgenza, a tratti ciclico, costantemente associato a un ripetuto impiego di risorse finanziarie in regime di indebitamento netto della pubblica amministrazione<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> Tale richiesta di scostamento di bilancio è stata autorizzata dal Parlamento, con l'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti, il 27 luglio 2022 della Risoluzione n. 6-00231 del Senato e, il giorno seguente, della Risoluzione n. 6-00228 della Camera.

<sup>34</sup> Il riferimento è al decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115, recante “*Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali*” (c.d. “Decreto aiuti bis”). In particolare, tale provvedimento ha previsto una serie di interventi economici per il contrasto degli effetti su cittadini, imprese ed enti pubblici legati all'incremento dei prezzi dei prodotti energetici e, più in generale, dell'inflazione, al perdurare della diffusione del Coronavirus, nonché alle ripercussioni del prolungato periodo di siccità. È stata prevista, altresì, la finalità di ristorare le amministrazioni centrali dello Stato per le risorse utilizzate a copertura di precedenti provvedimenti di urgenza adottati nel corso dell'esercizio.

<sup>35</sup> Documento parlamentare LVII-bis n. 5, *Relazione al Parlamento predisposta ai sensi dell'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243*, XVIII Legislatura, 26 luglio 2022, p. 3. Nello specifico, la previsione di indebitamento per il 2022 risulterebbe inferiore di 0,8 punti percentuali di PIL rispetto alla stima contenuta nel DEF (-5,6 per cento), ossia 14,3 miliardi in valore assoluto.

<sup>36</sup> Si rileva, altresì, che, pur non appartenendo all'insieme dei decreti d'urgenza, nel contesto delle misure economiche adottate in fase emergenziale dal Governo rientra anche il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Tale piano integra un provvedimento molto complesso e articolato finalizzato a rilanciare l'economia italiana, soprattutto dopo la crisi pandemica. In questo caso, la possibilità di impiegare la maggior parte delle risorse ha trovato la propria configurazione nella forma di finanziamenti all'Italia che influenzeranno la sostenibilità del quadro nazionale di finanza pubblica; aggiungasi che il Governo ha scelto sempre il decreto-legge quale tipologia di provvedimento per

Dal 2014 a oggi, la richiesta di maggiore indebitamento, prevista dall'articolo 81, comma 2, della Costituzione, è stata notoriamente una procedura cui si è fatto ricorso in sede di approvazione parlamentare di un documento di finanza pubblica, Documento di economia e finanza (DEF) ovvero Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza (NADEF)<sup>37</sup>. Nelle fattispecie di scostamento sopramenzionate, invece, tale abbinamento tra la richiesta di autorizzazione al maggiore indebitamento netto e la presentazione alle Camere del DEF o della NADEF si è verificato, come innanzi esposto, soltanto in tre casi su sette: il 24 aprile 2020, in occasione della presentazione del Documento di economia e finanza (DEF) 2020; il 6 ottobre 2020, contestualmente alla presentazione della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF) 2020; il 15 aprile 2021, in occasione della presentazione del Documento di economia e finanza (DEF) 2021. Nei restanti casi, le Relazioni sullo scostamento di bilancio non sono state associate ai documenti di finanza pubblica, bensì ne hanno illustrato un aggiornamento relativamente al piano di rientro verso l'Obiettivo di Medio Termine (OMT). Si tratta di un elemento di novità rispetto al passato<sup>38</sup>, che sembra coerente – più dei noti presupposti legislativi dei sopracitati provvedimenti urgenti – con il maggiore grado di eccezionalità e unicità proprio degli eventi legati allo stato di emergenza dovuto al Coronavirus.

### **3. I riflessi del maggiore indebitamento sul quadro italiano di finanza pubblica**

Prima di analizzare gli effetti del maggiore indebitamento sul quadro italiano di finanza pubblica, occorre evidenziare che nell'attuale contesto europeo relativo alle politiche di bilancio vige ancora il regime di flessibilità introdotto nel 2020, in

---

l'attuazione amministrativa di tale piano di investimenti. Come è noto, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è stato trasmesso dal Governo Draghi alla Commissione europea (e, subito dopo, al Parlamento italiano) il 30 aprile 2021 e definitivamente approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea il 13 luglio 2021. Tale piano prevede 134 investimenti (235 includendo anche i sub-investimenti) e 63 riforme, per un totale di 191,5 miliardi di euro di fondi. Di questi, 68,9 miliardi sono contributi a fondo perduto, mentre 122,6 miliardi sono prestati. A tali stanziamenti si aggiungono le risorse dei fondi europei *React-EU* e del Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC), per un totale di circa 235 miliardi di euro, che corrispondono al 14 per cento circa del prodotto interno lordo italiano. L'attuazione del Piano da parte del Governo è iniziata nella seconda metà del 2021 e dovrà terminare entro la fine del 2026.

<sup>37</sup> Cfr. Dossier Servizio Studi e Servizio del bilancio di Camera e Senato, *Aggiornamento del piano di rientro verso l'Obiettivo di Medio Termine*, XVIII Legislatura, 11 marzo 2020, pp. 2-3.

<sup>38</sup> Sul punto cfr. L. BARTOLUCCI, *Le prime risposte economico-finanziarie (di Italia e Unione europea) all'emergenza Covid-19*, in *Federalismi.it, Osservatorio Emergenza Covid-19*, 1, 2020, p. 8.

piena emergenza da Covid-19, con l'attivazione della c.d. "generale escape clause"<sup>39</sup>. Di recente, infatti, la Commissione europea ha prorogato anche per il 2023 tale clausola generale di salvaguardia, considerata la «maggiore incertezza e i forti rischi di revisione al ribasso per le prospettive economiche nel contesto della guerra in Europa, gli aumenti senza precedenti dei prezzi dell'energia e le continue perturbazioni della catena di approvvigionamento»<sup>40</sup>. In tal modo, resta per gli Stati membri la possibilità di deviare temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'Obiettivo di Medio Termine (OMT), sebbene non venga sospesa l'applicazione del Patto di stabilità e crescita, né le procedure del semestre europeo in materia di sorveglianza fiscale.

È proprio sulla base di tale *framework* giuridico comunitario che durante lo stato di emergenza l'Italia ha messo in atto – come sopra rilevato – una politica

---

<sup>39</sup> Cfr. Commissione europea, *Comunicazione della Commissione Al Consiglio sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita*, Bruxelles, 20.3.2020 COM(2020) 123 final. Si ricorda che in occasione della videoconferenza con i membri del Consiglio europeo, il 17 marzo 2020, la Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen ha annunciato l'imminente attivazione della c.d. clausola di salvaguardia generale. Tale clausola fu introdotta nel 2011 nell'ambito della riforma del Patto di stabilità e crescita (il cosiddetto "Six-Pack"), tenendo conto delle conseguenze determinate dalla crisi economica e finanziaria. In particolare, sopraggiunse la necessità di uno specifico quadro normativo, nell'ambito delle norme di bilancio dell'Unione europea, finalizzato a consentire uno scostamento temporaneo dai normali requisiti per tutti gli Stati membri in una situazione di crisi generalizzata causata da una grave recessione economica della zona euro o dell'UE nel suo complesso. La *general escape clause* facilita il coordinamento delle politiche di bilancio in tempi di grave recessione economica. Essa, infatti, consente agli Stati membri di adottare misure di bilancio per affrontare adeguatamente tali situazioni, nell'ambito della procedura preventiva e correttiva del Patto di stabilità e crescita: in particolare, il braccio preventivo mira a garantire politiche di bilancio sostenibili nell'arco del ciclo economico attraverso il raggiungimento dell'Obiettivo di Medio Termine (OMT), che è individuale per ogni Stato membro; il braccio correttivo è finalizzato ad assicurare che i Paesi dell'UE prendano misure correttive se il disavanzo del bilancio nazionale o il debito pubblico nazionale superano i valori di riferimento previsti nel trattato, rispettivamente il 3 per cento e il 60 per cento del PIL. Sulla base di tali considerazioni e tenuto conto della grave recessione economica determinata dalla pandemia, la Commissione ha ritenuto che le condizioni per attivare la clausola di salvaguardia generale fossero soddisfatte, per la prima volta dalla sua introduzione nel 2011, e ha chiesto al Consiglio di approvare tale conclusione al fine di fornire chiarezza agli Stati membri.

<sup>40</sup> Commissione europea, *Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, alla banca centrale europea, al comitato economico e sociale europeo, al comitato delle regioni e alla banca europea per gli investimenti*, Bruxelles, 23.5.2022 COM(2022) 600 final, p. 14.

macroeconomica progressivamente espansiva, al fine di contrastare l'impatto negativo della crisi pandemica sull'economia italiana.

L'impiego di risorse in regime di indebitamento netto, veicolato attraverso lo strumento legislativo del decreto-legge, ha determinato significativi effetti sul quadro nazionale di finanza pubblica. Nello specifico, il finanziamento in deficit dei principali interventi economici<sup>41</sup>, volti a fronteggiare l'emergenza da Covid-19 e le relative conseguenze di natura socio-economica, ha avuto un significativo impatto sui tre saldi di finanza pubblica<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Il riferimento è ai provvedimenti d'urgenza già citati nel presente contributo: decreto-legge n.18/2020 (c.d. "Decreto Cura Italia"); decreto-legge n. 23/2020 (c.d. "Decreto Liquidità"); decreto-legge n. 34/2020 (c.d. "Decreto Rilancio"); decreto-legge n. 104/2020 (c.d. "Decreto Agosto"); decreto-legge n. 137/2020, la cui legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176, ha fatto salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti-legge n. 149/2020, n. 154/2020 e n. 157/2020, poi abrogati (c.d. "Decreti Ristori"); decreto-legge n. 41/2021 (c.d. "Decreto Sostegni"); decreto-legge n. 73/2021 (c.d. "Decreto Sostegni-bis"); decreto-legge n. 4/2022 (c.d. "Decreto Sostegni-ter").

<sup>42</sup> La complessità dell'attività di definizione e valutazione delle politiche pubbliche è desumibile da alcuni indicatori, definiti saldi di finanza pubblica, rappresentativi degli andamenti dei conti del bilancio dello Stato e dell'aggregato delle pubbliche amministrazioni, con riferimento ai valori nell'anno di riferimento e a quelli per i periodi immediatamente successivi. I tre principali saldi di finanza pubblica sono il saldo netto da finanziare, il fabbisogno e l'indebitamento netto. Il saldo netto da finanziare è rappresentato dalla differenza tra le entrate finali e le spese finali e include in entrambe sia il conto capitale che le partite finanziarie (con esclusione soltanto delle voci relative all'accensione ed al rimborso dei prestiti). Il fabbisogno misura la domanda di risorse finanziarie rivolta agli altri settori dell'economia e fornisce indicazioni sulla dinamica del debito pubblico. L'indebitamento (o accreditamento) netto, definito come il saldo del conto economico, è il risultato della differenza tra le entrate finali, al netto della riscossione dei crediti, e le spese finali, al netto delle acquisizioni di attività finanziarie. Con riferimento al contesto del presente contributo, l'adozione dei decreti-legge n. 18, n. 23, n. 34 e n. 104 del 2020 – i primi quattro provvedimenti d'urgenza adottati per contrastare l'emergenza Covid-19 – ha determinato, complessivamente, un peggioramento dei tre saldi di finanza pubblica per tutti gli anni del periodo di programmazione (2020, 2021 e 2022). In specifica relazione al 2020, l'impatto più rilevante ha interessato il saldo netto da finanziare (SNF), previsto in peggioramento di circa 210 miliardi di euro. Sempre in peggioramento anche la previsione del fabbisogno, pari a circa 118 miliardi, e dell'indebitamento, per un valore di circa 100 miliardi. Per gli esercizi di bilancio successivi, la differenza di impatto sui tre saldi è apparsa nettamente inferiore. Per il 2021 e per il 2022 la previsione di peggioramento è stata rispettivamente pari a circa 32 e 35 miliardi di euro per ciascuno dei tre saldi; sul punto cfr. Dossier Servizio del Bilancio di Camera e Senato - Documentazione di finanza pubblica n. 19, *Misure per l'emergenza Covid-19: "scostamenti" di bilancio autorizzati e destinazione delle risorse*, XVIII Legislatura, ottobre 2020, p. 12.

Nel presente contributo si intende esaminare, in particolare, l'evoluzione del livello di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche, dal momento che esso costituisce la base per analizzare gli effetti delle politiche pubbliche sul sistema economico<sup>43</sup>.

Analizzando i dati contenuti nei principali documenti di finanza pubblica, infatti, si nota che il livello di indebitamento netto – per effetto dei primi due scostamenti di bilancio – veniva fissato nel quadro programmatico del DEF 2020 al 10,4 per cento del PIL per il 2020 e al 5,7 per cento per il 2021. Quanto al livello del debito pubblico, la previsione si era attestata al 155,7 per cento del PIL nel 2020 e al 152,7 per cento del PIL nel 2021<sup>44</sup>.

In conseguenza della terza autorizzazione allo scostamento approvata a luglio 2020, il livello di indebitamento netto era salito nel medesimo anno fino all'11,9 per cento del PIL, al pari del livello di debito pubblico che aveva raggiunto il 157,6 per cento<sup>45</sup>.

Una previsione al ribasso, invece, era stata stimata nella successiva NADEF 2020, contestuale alla trasmissione al Parlamento della quarta richiesta di scostamento di bilancio<sup>46</sup>, per poi essere nuovamente rivista in ulteriore

---

<sup>43</sup> Si veda la premessa di M. CANZIO in F. BALASSONE, B. MAZZOTTA, D. MONACELLI, *I principali saldi di finanza pubblica: definizioni, utilizzo, raccordi*, in *Strumenti e metodi*, n. 1, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Servizio Studi, Roma, 2008. In relazione all'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche, gli AA. lo definiscono come «il dato di riferimento per lo studio delle relazioni tra l'attività economica dell'operatore pubblico e il sistema economico», sottolineando altresì che la Contabilità nazionale «nella costruzione dei conti guarda prevalentemente alla natura dell'attività svolta dagli operatori economici. L'aggregato dell'Amministrazioni pubbliche è identificato nell'insieme di quei soggetti la cui attività non è orientata al mercato, in contrapposizione a quella del settore privato. Lo stesso criterio di contabilizzazione, quello della competenza economica, nel registrare le operazioni si basa sul momento in cui si manifestano gli effetti economici piuttosto che su quello in cui la transazione avviene formalmente o dà luogo a flussi di fondi.»

<sup>44</sup> Documento di economia e finanza (DEF) 2020, p. 17.

<sup>45</sup> Documento parlamentare LVII-bis n. 2, *Relazione al Parlamento predisposta ai sensi dell'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243*, XVIII Legislatura, 23 luglio 2020, p. 5.

<sup>46</sup> Come ricordato in precedenza, il 6 ottobre 2020, in occasione della presentazione della NADEF 2020, il Governo ha trasmesso al Parlamento una nuova Relazione, illustrativa di un ulteriore aggiornamento del piano di rientro verso l'OMT, autorizzato dalle Camere il 14 ottobre 2020. Secondo le stime della NADEF 2020, il livello di indebitamento netto era pari al 10,8 per cento del PIL nel 2020 e al 7,0 per cento nel 2022, con una ulteriore attenuazione nei due anni seguenti (4,7 per cento nel 2022 e 3,0 per cento nel 2023), mentre il debito pubblico era fissato al 158,0 per cento nel 2020 e al 155,6 per cento nel 2021, diminuendo poi ulteriormente al 153,4 per cento nel 2022 e al 151,5 per

miglioramento quasi al termine del primo anno di pandemia, nel mese di novembre 2020<sup>47</sup>.

Tale miglioramento manteneva un livello di progressività anche all'inizio del secondo anno di emergenza pandemica, quando – per effetto dell'autorizzazione al primo scostamento del 2021 – la previsione relativa all'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche aveva registrato una diminuzione<sup>48</sup>. In merito all'impiego di risorse in deficit per il finanziamento del già menzionato decreto-legge n. 41/2021 (c.d. "Decreto Sostegni"), la relativa Relazione al Parlamento evidenziava che, in considerazione della natura temporanea degli interventi, restava sostanzialmente confermato dal 2022 il percorso di rientro verso l'Obiettivo di Medio Termine (OMT) precedentemente indicato nella NADEF 2020 e risultante dall'applicazione della legge di bilancio 2021-2023<sup>49</sup>. Ne deriva il

---

cento nel 2023; sul punto cfr. Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza (NADEF) 2020, p. 15.

<sup>47</sup> La stima aggiornata dell'indebitamento netto pari al 10,4 per cento del PIL, livello inizialmente fissato – come rilevato in precedenza – dal DEF 2020; sul punto cfr. Documento parlamentare LVII-bis n. 3, *Relazione al Parlamento predisposta ai sensi dell'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243*, XVIII Legislatura, 21 novembre 2020, p. 5. Nella presente Relazione, la revisione in miglioramento del livello di indebitamento netto tendenziale per l'anno 2020 era basata sui seguenti elementi: in relazione alle spese, l'indicazione di valori più contenuti per consumi intermedi, altre uscite correnti e redditi fornita dagli strumenti di monitoraggio, nonché la revisione al ribasso anche delle previsioni per le spese per investimenti e per interessi, queste ultime in considerazione dell'andamento dei tassi di interesse; con riferimento al livello tendenziale delle entrate, l'andamento stabile rispetto a quanto previsto nel Documento Programmatico di Bilancio (DPB) 2021. L'aggiornamento delle stime tendenziali di finanza pubblica per l'anno 2020, con specifico riferimento al livello di indebitamento netto in rapporto al PIL, illustrava preliminarmente che la previsione della NADEF 2020 aveva fissato il livello di indebitamento netto tendenziale al 10,8 per cento del PIL per il 2020. Il successivo DPB 2021 aveva aggiornato tale valore al 10,5 per cento, tenuto conto di nuovi dati sull'andamento delle entrate e delle spese. La stima era stata poi riportata al 10,8 per cento per effetto delle misure contenute nei decreti-legge n. 137/2020 (c.d. "Decreto Ristori") e n. 149/2020 (c.d. "Decreto Ristori-bis"), per i quali il Governo si era avvalso dei margini di indebitamento resi disponibili dal minore utilizzo, rispetto a quanto preventivato, delle risorse precedentemente autorizzate. Ne era conseguito, fermo restando il limite del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, il peggioramento dell'indebitamento netto, rimanendo comunque entro i limiti di indebitamento autorizzati dal Parlamento per il 2020.

<sup>48</sup> Il valore assoluto stimato era pari a circa 155,6 miliardi, con un'incidenza rispetto al PIL pari a circa l'8,8 per cento.

<sup>49</sup> Documento parlamentare LVII-bis n. 4, *Relazione al Parlamento predisposta ai sensi dell'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243*, XVIII Legislatura, 15 gennaio 2021, p.

carattere di fatto neutrale dello scostamento richiesto in termini di saldo di bilancio strutturale.

Tuttavia, nel mese di aprile 2021, l'ultima richiesta di indebitamento – temporalmente ascrivibile al periodo di durata dello stato di emergenza e contestuale alla presentazione del DEF 2021 – aveva determinato un nuovo aumento dei livelli<sup>50</sup>.

Terminata la fase di reiterato ricorso al finanziamento in deficit di provvedimenti urgenti, la successiva evoluzione dello scenario sopra descritto è ravvisabile nella NADEF 2021, che ha evidenziato un miglioramento dei principali indicatori di crescita e indebitamento rispetto alle stime contenute nel precedente DEF 2021<sup>51</sup>. Si tratta di un miglioramento del quadro economico e finanziario nazionale che si pone in rapporto di continuità con l'impostazione di base della

---

5. Per quanto attiene al debito pubblico, la medesima Relazione evidenziava la possibilità di un aumento dell'indebitamento netto e del debito pubblico nel limite del maggior ricorso all'indebitamento e al fabbisogno delle amministrazioni pubbliche ivi autorizzati. Risultava, dunque, una potenziale previsione di incremento del debito pubblico, in valore assoluto, pari a 35 miliardi; sul punto cfr. Dossier Servizio Studi di Camera e Senato - Documentazione di finanza pubblica n. 24, *Aggiornamento del piano di rientro verso l'Obiettivo di Medio Termine (OMT)*, XVIII Legislatura, gennaio 2021, p. 7. In merito alla richiesta di indebitamento netto di gennaio 2021, nel documento si legge che: "A differenza di quanto riportato in precedenti Relazioni al Parlamento, quella in esame non indica espressamente i nuovi valori - comprensivi del ricorso al maggior indebitamento richiesto - del saldo di bilancio nominale (indebitamento netto) della p.a. per il 2021, né in termini assoluti né in percentuale di PIL, e del debito pubblico rispetto al PIL." Pertanto, al fine di valutare l'impatto nell'esercizio 2021 dello scostamento richiesto, sono stati considerati i valori indicati nella NADEF 2020, nella relazione tecnica al disegno di legge di bilancio 2021-2023 e, da ultimo, nella Nota tecnico illustrativa al disegno di legge di bilancio 2021-2023 (NTI 2021-2023), riferiti all'indebitamento netto programmatico e al PIL programmatico.

<sup>50</sup> La previsione di indebitamento netto programmatico delle amministrazioni pubbliche si era attestata a 11,8 per cento del PIL nel 2021, al 5,9 per cento nel 2022, al 4,3 per cento nel 2023 e al 3,4 per cento nel 2024. Il rapporto debito/PIL veniva fissato per il 2021 al 159,8 per cento, con una progressiva riduzione negli anni successivi al 156,3 per cento nel 2022, al 155 per cento nel 2023 e al 152,7 nel 2024; sul punto cfr. Documento di economia e finanza (DEF) 2021, p. 11.

<sup>51</sup> Nel quadro programmatico della NADEF 2021, il livello di indebitamento netto era in diminuzione, con un valore pari a al 9,4 per cento del PIL nel 2021, al 5,6 per cento nel 2022, al 3,9 per cento nel 2023 e al 3,3 per cento nel 2024. Anche il livello del debito pubblico registrava un abbassamento – rispetto alla stima in aumento nel DEF 2021 – con un valore pari a 153,5 per cento nel 2021, a 149,4 per cento nel 2022, a 147,6 per cento nel 2023 per poi per raggiungere il 146,1 per cento nel 2024; sul punto cfr. Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza (NADEF) 2021, p. 11.

politica di bilancio pluriennale illustrata nel DEF 2021. Occorre, però, tener conto anche di un mutato contesto emergenziale e degli effetti dovuti alla riduzione progressiva delle restrizioni che avevano interessato le attività economiche e sociali legate al Covid-19.

Analizzando, infatti, gli ultimi mesi di durata dello stato di emergenza, va sottolineato il manifestarsi di un ulteriore fenomeno contestuale alla pandemia da Covid-19: si tratta, come affermato precedentemente, del conflitto tra Russia e Ucraina, che dall'inizio dell'anno ha determinato un forte aumento dei prezzi delle materie prime e, in particolare, una vera e propria crisi energetica. In tale scenario, il ricorso alla decretazione d'urgenza ha continuato a rappresentare una costante nell'azione del Governo. Iniziava, però, a mutare il *focus* dei decreti-legge, non più recanti misure finalizzate esclusivamente al contrasto delle conseguenze economiche causate dal Coronavirus, bensì anche dalla sopracitata crisi bellica. Ne ha preso atto, altresì, la politica macroeconomica del Governo, che ha mantenuto un costante carattere espansivo basato sull'impiego dei margini finanziari, pur senza ricorrere ripetutamente al finanziamento di risorse in deficit.

Il quadro programmatico prefigurato dal DEF 2022 ha evidenziato, infatti, una conferma degli obiettivi di deficit nominale della NADEF 2021<sup>52</sup>. Ne è derivato uno spazio per nuove misure espansive pari a 0,5 punti percentuali di PIL nel 2022, con il quale è stato finanziato – nel mese di maggio – il decreto-legge n. 50/2022 (c.d. “Decreto Aiuti”), in prevalenza per fronteggiare l'emergenza relativa all'aumento del costo delle materie prime e, in particolare, del gas e dell'energia elettrica.

Più di recente, però, all'assenza in tal caso di una richiesta di scostamento di bilancio da parte del Governo contestualmente alla presentazione del DEF – com'è avvenuto, invece, nei due anni precedenti – è seguita, nello scorso mese di luglio, una nuova autorizzazione del Parlamento all'indebitamento netto per il solo esercizio 2022, che però non ha determinato alcun peggioramento dei saldi programmatici rispetto a quanto già previsto nel DEF 2022<sup>53</sup> e di cui si è parlato nel paragrafo precedente.

Sotto un profilo complessivo, emerge, quindi, un quadro nazionale di finanza pubblica che si è caratterizzato – durante lo stato di emergenza – per un andamento quasi inevitabilmente sussultorio delle stime, molto condizionate non solo da un

---

<sup>52</sup> I dati contenuti nel DEF 2022 stimano un livello che partendo dal 5,6 per cento del PIL quest'anno diminuisce fino al 2,8 per cento nel 2025. Anche il rapporto debito pubblico/PIL ha registrato un ribasso rispetto ai valori della NADEF, con un livello pari al 147,0 per cento nel 2022 e una progressiva riduzione fino al 141,4 per cento nel 2025; sul punto cfr. Documento di economia e finanza (DEF) 2022, pp. 10-12.

<sup>53</sup> Documento parlamentare LVII-bis n. 5, *Relazione al Parlamento predisposta ai sensi dell'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243*, XVIII Legislatura, 26 luglio 2022, p. 4.

elevato grado di incertezza dovuto all'evoluzione del Coronavirus, ma anche da una prolifica adozione di provvedimenti urgenti particolarmente onerosi.

Superato questo arco temporale, il percorso macroeconomico nazionale che è stato descritto sembra momentaneamente trovare una timida direzione di rientro verso l'Obiettivo di Medio Termine (OMT), con una potenziale previsione di avvicinamento nel lungo periodo quasi ai valori pre-pandemia, quando la NADEF 2019 aveva stimato un livello programmatico di indebitamento netto pari a 2,2 per cento, invariato anche per l'anno 2020<sup>54</sup>. Tuttavia, resta ancora un significativo margine in relazione alla stima del debito pubblico, che nel 2022 segna un livello pari a 11,3 punti percentuali in più rispetto al 2019<sup>55</sup>. Sarà, quindi, l'impatto della crisi energetica tuttora in corso a influenzare la futura politica di bilancio nazionale, anche sulla scelta del reiterato ricorso al deficit come soluzione al contrasto di imponenti emergenze economiche.

#### 4. Riflessioni conclusive

L'indagine svolta ha provato ad analizzare alcuni aspetti che hanno caratterizzato la pandemia da Covid-19 nel periodo dello stato di emergenza.

In primo luogo, si è visto come l'utilizzo della decretazione d'urgenza, pur in circostanze emergenziali<sup>56</sup>, abbia raggiunto un livello tale da alterare quasi

---

<sup>54</sup> Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza (NADEF) 2019, p. 10.

<sup>55</sup> Per quanto riguarda la proiezione del rapporto debito/PIL, il livello previsto per fine 2019 dalla NADEF era pari a 135,7 per cento, mentre l'attuale previsione contenuta nel DEF 2022 si attesta a 147,0 per cento, con una lieve riduzione progressiva pari al 145,2 per cento nel 2023, al 143,4 nel 2024 e al 141,4 nel 2025.

<sup>56</sup> I dubbi relativi all'interpretazione del contesto pandemico quale fonte della decretazione d'urgenza vengono sollevati anche da G. MOBILIO, in *La decretazione d'urgenza alla prova delle vere emergenze*, cit., p. 375, che analizza le distanze dai singoli requisiti posti dalla Costituzione alla decretazione d'urgenza. Con specifico riferimento all'integrazione del requisito della "urgenza", infatti, l'obiezione mossa dall'Autore prende in considerazione il caso dei decreti-legge annunciati con alcuni mesi di anticipo rispetto alla loro pubblicazione con la finalità di venire incontro alle richieste sociali. Nel merito, viene citato anche S. CASSESE, *Le ombre sui tempi (e i modi)*, in *Corriere della sera*, 14 maggio 2020, che ha analizzato il caso del decreto-legge n. 34/2020 (c.d. "Decreto Rilancio"), datato 19 maggio, ma qualificato in fase di incubazione come "decreto Aprile". Si pensi, altresì, al caso di quei decreti-legge recanti specifici contenuti che vengono approvati con cadenza annuale: ad esempio, i c.d. decreti-legge "fiscale" e "milleproroghe", ovvero – volendone ravvisare la peculiarità del fenomeno – la più recente adozione, nel mese di maggio degli ultimi tre anni, di provvedimenti urgenti notevolmente onerosi (decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, c.d. "Decreto Rilancio"; decreto-legge n. 25 maggio 2021, n. 73, c.d. "Decreto Sostegni-bis"; decreto-legge n. 17 maggio 2022 n. 50, c.d. "Decreto Aiuti").

irreversibilmente le dinamiche legislative ordinarie. L'eccessiva proliferazione dei decreti-legge, infatti, ha creato un contesto di «stress istituzionale»<sup>57</sup>, che ha avallato tendenze patologiche già registrate nella prassi<sup>58</sup>. Sebbene si tratti di un fatto ben conosciuto, il frequente ricorso alla decretazione d'urgenza ha subito, in tempo di pandemia, un'accelerazione tale da sollevare – con maggior vigore rispetto al passato – ragionevoli incertezze sotto il profilo della coerenza con i parametri costituzionali.

In particolare, si pensi al sopradescritto fenomeno del 'monocameralismo sostanziale imperfetto', che porta con sé il rischio di consolidare alcune tendenze ben radicate. In stretta relazione al periodo del Coronavirus, si segnalano la modifica espressa ovvero l'abrogazione da parte di successivi decreti-legge di disposizioni inserite in altri decreti-legge in corso di conversione, nonché la confluenza tra diversi decreti-legge sempre in corso di conversione<sup>59</sup>. In linea più generale, invece, si ravvisa il già menzionato fenomeno dei c.d. decreti *omnibus*, individuabile nell'aumento – in fase emendativa – della portata dei decreti-legge e nell'eccessiva eterogeneità dei medesimi, talvolta anche *ab origine*<sup>60</sup>.

La frequente tendenza a esaminare e modificare, soltanto nella Camera assegnataria in prima lettura, i decreti-legge in fase di conversione ha così avallato la prassi di allargare oltremodo la portata tematica dei medesimi, sfociando anche

---

<sup>57</sup> Osservatorio sulla legislazione, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Rapporto 2021*, in collaborazione con il Servizio studi del Senato della Repubblica, XVIII Legislatura, 2021, p. 15.

<sup>58</sup> A. CELOTTO, *L'«abuso» dei decreti-legge*, cit., pp. 466 ss.

<sup>59</sup> In tema di modifiche adottate in sede di conversione dei provvedimenti d'urgenza, cfr. R. IBRIDO, *Questioni vecchie e nuove in materia di emendabilità del decreto-legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019. Sul c.d. fenomeno della "confluenza" dei disegni di legge di conversione, cfr. E. LONGO, *La legge precaria: le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Giappichelli, Torino, 2017, spec. pp. 232 ss., il quale ne rintraccia le origini nella XIV legislatura (pur essendo divenuto più frequente a partire dalla legislatura successiva). Nella XVII legislatura tale tecnica è stata utilizzata per quasi tutti i decreti-legge decaduti. Più in generale, sulle scelte compiute del Governo in ordine all'utilizzo delle fonti di produzione normativa, cfr. F. PASTORE, *Emergenza Covid-19 e dinamiche dei rapporti tra governo, maggioranza e minoranze parlamentari*, in *Dirittifondamentali.it*, 3 giugno 2020, pp. 7 ss.

<sup>60</sup> Si veda la lettera del Presidente della Repubblica ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio sulla conversione del decreto-legge 23 luglio 2021, n. 73 (c.d. "Decreto Sostegni-bis"), nella quale il Capo dello Stato ha sottolineato come tra le modifiche introdotte in sede di conversione ve ne fossero «alcune che – alla luce del disposto costituzionale [...] – sollevano perplessità in quanto perseguono finalità di sostegno non riconducibili all'esigenza di contrastare l'epidemia e fronteggiare l'emergenza, pur intesa in senso ampio, ovvero appaiono del tutto estranee, per finalità e materia, all'oggetto del provvedimento».

in episodi di palese disomogeneità delle norme in essi contenute. Peraltro, in tale *modus operandi* parlamentare è ravvisabile anche la ragione della marcata consuetudine di assegnare quasi in maniera alternata alle due Camere l'esame dei decreti-legge<sup>61</sup>.

Per tali motivi, il sopramenzionato concetto di monocameralismo assume un carattere sostanziale, non potendosi ritenere perfezionato in virtù dell'assenza di una relativa previsione costituzionale. E, dal momento che formalmente l'esame parlamentare dei provvedimenti d'urgenza continua ancora a interessare entrambi i rami del Parlamento, tale fenomeno di monocameralismo può definirsi 'imperfetto'.

L'attività del Parlamento – nella fase di conversione dei provvedimenti d'urgenza – ne risulta sempre più compromessa sotto diversi profili. Anzitutto, manca un vero e proprio controllo dei presupposti di necessità e urgenza che qualificano i decreti-legge e ne costituiscono il rilievo politico<sup>62</sup>. Come è già stato autorevolmente osservato, il Parlamento esercita una funzione di valutazione più che di controllo e «tende a vigilare affinché decisioni, politiche e linee di azione di altri soggetti siano di “buona qualità”. Questo controllo-valutazione parlamentare viene a distinguersi nettamente tanto dalla funzione ispettiva (che diventa marginale, anche se non dal punto di vista numerico-quantitativo) quanto dall'attività parlamentare di indirizzo politico, che viene ridimensionata dalla centralità che il Governo ha assunto nella nuova configurazione dei poteri pubblici nel mondo globalizzato». <sup>63</sup> Per quanto concerne l'attività emendativa, invece, si registra un cospicuo intervento parlamentare – peraltro, solo della Camera

---

<sup>61</sup> A titolo esemplificativo, con riferimento all'assegnazione dei provvedimenti d'urgenza citati nel presente contributo, si rileva la seguente alternanza: il decreto-legge n.18/2020 (c.d. “Decreto Cura Italia”) è stato assegnato il prima lettura al Senato (A.S. 1766); il decreto-legge n. 23/2020 (c.d. “Decreto Liquidità”) e il decreto-legge n. 34/2020 (c.d. “Decreto Rilancio”) sono stati assegnati in prima lettura alla Camera (A.C. 2461 e A.C. 2500); il decreto-legge n. 104/2020 (c.d. “Decreto Agosto”) è stato assegnato in prima lettura al Senato (A.S. 1925); il decreto-legge n. 137/2020, la cui legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176, ha fatto salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti-legge n. 149/2020, n. 154/2020 e n. 157/2020, poi abrogati (c.d. “Decreti Ristori”), è stato assegnato in prima lettura al Senato (A.S. 1994); il decreto-legge n. 41/2021 (c.d. “Decreto Sostegni”) è stato assegnato in prima lettura al Senato (A.S. 2144); il decreto-legge n. 73/2021 (c.d. “Decreto Sostegni-bis”) è stato assegnato in prima lettura alla Camera (A.C. 3132); il decreto-legge n. 4/2022 (c.d. “Decreto Sostegni-ter”) è stato assegnato in prima lettura al Senato (A.S. 2505).

<sup>62</sup> C. BERTOLINO, *Ulteriori considerazioni in tema di conversione del decreto-legge*, in *Rivista AIC*, 3, 2012, pp. 12-13.

<sup>63</sup> G. FILIPPETTA, *Il controllo parlamentare e le trasformazioni della rappresentanza politica*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, giugno 2014, p. 5.

assegnataria in prima lettura di un decreto-legge – nella fase di conversione. Come sopra rilevato, la presentazione e approvazione di un numero progressivamente più elevato di emendamenti determinano un ampliamento di contenuti normativi raramente omogenei con il provvedimento in esame e che serve a non rendere il Parlamento sostanzialmente mero spettatore del sempre più ordinario procedimento legislativo della decretazione d'urgenza.<sup>64</sup>

Tali considerazioni inducono a riflettere, in relazione alle situazioni di vera emergenza come pure in condizioni ordinarie, sull'esigenza di rimodulare il procedimento della decretazione d'urgenza, rendendo più omogenea possibile l'attività emendativa e maggiormente effettivo il controllo di integrazione dei presupposti costituzionali. Occorre, quindi, restituire a entrambe le Camere una maggiore «capacità di (ri)elaborazione legislativa»<sup>65</sup> nella fase di conversione dei decreti-legge, considerando anche il nuovo assetto istituzionale conseguente alla riduzione dei parlamentari<sup>66</sup> e alla riforma dei regolamenti, al momento approvata solo dal Senato<sup>67</sup>.

Quanto al livello di opportunità legislativa, nella dialettica tra Governo e Parlamento, l'exasperato ricorso alla decretazione d'urgenza deve cedere il passo a un più frequente utilizzo del procedimento di delega legislativa, che si configura quale strumento idoneo a rendere più razionale il processo di decisione normativa, nonché a creare adeguati presupposti di maggiore sistematicità e certezza del diritto.

In secondo luogo, nel presente contributo è stato analizzato anche il tema del reiterato ricorso al deficit quale modalità di finanziamento delle misure economiche per il contrasto dell'emergenza da Covid-19. In particolare, sono stati esaminati gli effetti sul quadro nazionale di finanza pubblica di una politica macroeconomica senza precedenti.

---

<sup>64</sup> L. DI STEFANO, *La decretazione d'urgenza: profili delle prassi parlamentari ed aspetti problematici della XVII Legislatura*, cit., p. 31. Si veda anche L. SPADACINI, in *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale*, cit., p. 57, che fa riferimento all'elevato grado di emendabilità delle leggi di conversione quale sintomo soltanto apparente di vitalità parlamentare.

<sup>65</sup> L'espressione è di N. LUPO, *Così l'emergenza pandemica ha aggravato la crisi del procedimento legislativo in Italia*, cit., p. 7.

<sup>66</sup> La legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1, recante "Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 261 del 21 ottobre 2020, ha ridotto il numero dei parlamentari da 630 a 400 deputati e da 315 a 200 senatori elettivi. La legge è stata confermata dagli elettori nel referendum popolare tenutosi il 20 e 21 settembre 2020.

<sup>67</sup> Il 27 luglio 2022, l'Assemblea ha approvato la Riforma del Regolamento del Senato a seguito della revisione costituzionale concernente la riduzione del numero dei parlamentari (Documento II, n. 12, XVIII Legislatura).

A questo punto della trattazione, quindi, è opportuno svolgere una breve riflessione sulla sostenibilità del debito pubblico. Si tratta di un principio costituzionale inserito negli articoli 81 e 97 della Costituzione ad opera della legge che ha introdotto il pareggio di bilancio (legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1)<sup>68</sup>.

Come è stato osservato, il debito pubblico può dirsi sostenibile quando è compatibile «con le capacità di rimborso dello Stato che lo ha emesso»<sup>69</sup>. Ne consegue che la sostenibilità finanziaria delle politiche pubbliche non deve avere soltanto un carattere di attualità, bensì fondarsi anche su una valutazione positiva degli effetti di lungo periodo. Il riferimento è al c.d. “debito buono”, ossia al finanziamento in deficit di misure che in futuro risultano idonee a produrre una crescita del sistema economico.

Se, dunque, è la modalità di impiego delle risorse pubbliche a qualificare una politica macroeconomica come sostenibile, emergono tuttavia perplessità sul mancato vincolo del nuovo indebitamento statale a spese di investimenti<sup>70</sup>. L'attuale possibilità di finanziare – in egual modo – spese correnti rischia, infatti, di provocare un'eccessiva dilatazione interpretativa della clausola sugli “eventi eccezionali”<sup>71</sup>, mostrando, peraltro, similitudini con il sopradescritto ampliamento concettuale dei presupposti propri della decretazione d'urgenza.

---

<sup>68</sup> Le disposizioni relative al principio della sostenibilità del debito pubblico sono situate nella Parte II della Costituzione: al Titolo I (“Il Parlamento”), nella Sezione II su “La formazione delle leggi”, l'articolo 81, comma 6, prevede che: «Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale.»; mentre, al Titolo III (“Il Governo”), nella Sezione II su “La Pubblica Amministrazione”, l'articolo 97, comma 1, stabilisce che: «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.».

<sup>69</sup> L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico: un percorso euro-nazionale*, in *Rivista di diritti comparati*, 3, 2022, p. 277.

<sup>70</sup> Il riferimento è alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante “*Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione*”. Cfr. anche R. IBRIDO, N. LUPO, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 2, 2017, p. 244.

<sup>71</sup> L'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, individua le tipologie di eventi eccezionali che legittimano scostamenti temporanei del saldo strutturale dall'obiettivo programmatico. Si veda anche L. BARTOLUCCI, *Le reazioni economico-finanziarie all'emergenza Covid-19 tra Roma, Bruxelles e Francoforte (e Karlsruhe)*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, 1, 2021, p. 165.

In questa prospettiva, risulta verosimile che, in futuro, l'adozione di rilevanti misure economiche urgenti possa diventare la causa e, al contempo, l'effetto di politiche macroeconomiche basate sull'eccessivo indebitamento. In particolare, sussiste la possibilità, o meglio il rischio, che si crei un rapporto di connessione concettuale tra i criteri di necessità e urgenza che legittimano il ricorso ai decreti-legge e il presupposto della eccezionalità che giustifica gli scostamenti di bilancio.

Pertanto, il prossimo manifestarsi di situazioni contingenti idonee a determinare, anche solo nel breve e medio periodo, un deciso peggioramento degli indicatori economici potrebbe implicare un abuso del ricorso al deficit abbinato a un già eccessivo impiego della decretazione d'urgenza.

È certamente pacifico come la straordinarietà degli eventi legati agli ultimi due anni, che alla pandemia da Covid-19 ha visto associarsi più di recente anche la crisi energetica, abbia determinato un'inedita congiuntura economica. Tale scenario ha portato l'Unione europea a dare maggiore flessibilità di bilancio agli Stati membri e, in particolare, all'Italia, che ha messo in atto – per tutta la durata dello stato di emergenza – un piano di spesa pubblica basato sul frequente ricorso all'indebitamento.

Eppure, terminato lo stato di emergenza dovuto alla pandemia, resta da chiedersi se – nelle more del grave aumento dei costi energetici – questo prolungato ricorso al deficit possa rappresentare un precedente in vista di nuove decisioni di politica economica, finendo per oltrepassare la coerenza con il principio costituzionale di sostenibilità del debito pubblico.

Solo un'efficace rete di investimenti idonea a creare i giusti anticorpi in un sistema economico, potenzialmente anche in presenza di situazioni eccezionali, è in grado di assicurare l'obiettivo della sostenibilità finanziaria. Per tali motivi, l'unica e più adatta infrastruttura in grado di raggiungere tale scopo appare, oggi, il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). La giusta attuazione di tale piano di investimenti rappresenta per l'Italia non soltanto un'opportunità di recuperare stabilità e benessere economici, bensì di riacquistare anche un ruolo costruttivo all'interno della comunità internazionale<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> C. BASTASIN, L. BINI SMAGHI, M. BORDIGNON, S. DE NARDIS, C. DE VINCENTI, V. MELICIANI, S. MESSORI, S. MICOSSI, P. C. PADOAN, G. TONIOLO, *Una visione del paese per una grande opportunità: le necessarie scelte del governo italiano in vista di Next Generation-EU*, in *LUISS School of Government Policy Brief*, 42, 2020, p. 3; si veda anche L. BARTOLUCCI, *Le reazioni economico-finanziarie all'emergenza Covid-19 tra Roma, Bruxelles e Francoforte (e Karlsruhe)*, cit., p. 219.