

La sessione di bilancio 2020, tra pandemia e conferma delle peggiori prassi*

di Chiara Bergonzini – Ricercatrice TD in Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Macerata

ABSTRACT: The article analyses the 2020 Italian parliamentary approval of 2021-23 Budget Law, the Budget Session 2020 (§1-3), in light of the Covid-19 pandemic emergency context (§ 4). In conclusion (§ 5), the author highlights some of the main issues arising from the gap between the Italian management of economic policy and the European Commission Guidelines for the National Recovery and Resilience Plans.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La sessione di bilancio 2020: l'esame in sede referente alla Camera. – 3. (segue) il prosieguo dei lavori parlamentari. – 4. Il contesto. – 5. Alcune osservazioni conclusive.

1. Introduzione

La sessione parlamentare di bilancio rappresenta, da sempre e in particolare nell'ultimo quindicennio, la cartina al tornasole dello stato di salute non solo dell'Istituzione rappresentativa in cui si svolge, ma dei complessivi meccanismi di governo dell'economia nazionale, dei quali il

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

bilancio dovrebbe, com'è noto, essere il perno¹. La sessione di bilancio 2020 è stata inoltre caricata, com'è altrettanto noto, del peso (non solo economico) della pandemia da Sars Covid-19, assumendo perciò un ruolo ancor più cruciale: avrebbe infatti potuto e dovuto rappresentare sia il momento di sintesi di una politica economica che nel corso dell'anno era stata inevitabilmente emergenziale, sia la base nazionale di quella "ripresa" che nel medesimo anno è stata eletta ad obiettivo dell'intera Unione Europea, con il programma *Next Generation Europe* approvato nel luglio del 2020².

In un simile scenario, gli spunti di riflessione sono tanto numerosi quanto complessi, e destinati ad arricchirsi man mano che procederà l'implementazione delle iniziative europee (nonché, si spera, italiane: v. *infra*, par. 5). Nella consapevolezza di tale complessità, le pagine che seguono non hanno tuttavia alcuna ambizione né di approfondimento dei tanti profili che si intrecciano con la manovra economica, né tantomeno di anticipazione di scenari futuri. L'obiettivo è, piuttosto, di fornire un primo contributo al dibattito – che si auspica interdisciplinare – attraverso la descrizione il più possibile puntuale dell'andamento dei lavori parlamentari sul bilancio 2021-23, con particolare attenzione al modo in cui, pur in una situazione davvero eccezionale, si sono ulteriormente sviluppate (e quindi consolidate) le peggiori prassi.

Dal che derivano due conseguenze sul piano metodologico, che è opportuno chiarire in premessa. In primo luogo, proprio per focalizzare l'attenzione sulle procedure, chi scrive ha scelto di privilegiare le citazioni testuali dai resoconti parlamentari, rispetto alla ricostruzione dottrinale dei diversi profili coinvolti, già corposa e che avrebbe peraltro richiesto ampliamenti tali da far velo all'intento descrittivo poco sopra richiamato³. In secondo luogo, si è scelto di seguire, nell'intricato calendario parlamentare del periodo settembre-dicembre 2020, solo lo svolgimento del disegno di legge (d'ora in poi: ddl) di bilancio, tenendo sullo sfondo gli altri *itinerari* contemporaneamente in corso, e in particolare quello del cd. decreto fiscale. Si è già avuta occasione di evidenziare in altre sedi le criticità procedurali e sostanziali di tali strumenti⁴, che continuano peraltro ad essere

¹ Il tema è uno degli assi portanti della riflessione di Paolo De Ioanna, di cui ad es. v., tra i tanti: P. DE IOANNA - C. GORETTI, *La decisione di bilancio in Italia*, Bologna, il Mulino 2008; P. DE IOANNA, *Il bilancio pubblico: una infrastruttura cruciale per il funzionamento della democrazia rappresentativa in Italia e in Europa*, in C. BERGONZINI (a cura di), *Costituzione e bilancio*, Milano, FrancoAngeli 2019, 15 ss., e in P. DE IOANNA - M. DEGNI, *Il vincolo stupido*, Roma, Castelvecchi nuova ed. 2019, 197 ss.

² A proposito del quale si rinvia a C. BERGONZINI, *L'Europa e il Covid-19. Un primo bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2020, 761 ss.

³ Ci si limiterà pertanto a un richiamo essenziale dei contributi più recenti, rinviando alla bibliografia in essi contenuta per la ricostruzione degli istituti di volta in volta interessati.

⁴ V. C. BERGONZINI, *Parlamento e procedure di bilancio*, Milano, FrancoAngeli 2014, spec. 21 ss.

attentamente seguiti in dottrina⁵; e resta ferma in chi scrive la convinzione che la tecnica della copertura della manovra economica tramite i cd. decreti fiscali, oltre a costituire un aggiramento del divieto di trattazione di altri affari formalmente vigente in sessione di bilancio⁶, rappresenti una vera e propria aberrazione procedurale, che pertanto – nonostante sia ormai consolidata nell’ordinamento italiano – dovrebbe essere abbandonata, perché costituzionalmente illegittima. La conclusione è certamente perentoria e può apparire addirittura grossolana, se guardata dalla raffinatissima prospettiva tecnica del diritto parlamentare; ma pare anche, ormai, l’unica soluzione costituzionalmente ipotizzabile per provare ad indurre i decisori politici ad abbandonare la pessima abitudine di gestire le misure economico-finanziarie sugli orizzonti dei 60 giorni prescritti dall’art. 77 Cost., invece degli *almeno* 3-5 anni (10 in alcuni settori, come le politiche previdenziali⁷) che sarebbero tra l’altro necessari al sistema economico nazionale per sviluppare le proprie – nonostante tutto considerevoli – potenzialità. È chiaro che non si intende, con questo, *ignorare* i cd. decreti fiscali e le conseguenze che essi producono innanzitutto sul bicameralismo⁸; ma l’attenzione deve restare concentrata sul bilancio, unico strumento costituzionalmente previsto (e valutato a livello europeo), e sulle procedure prescritte per la sua approvazione. Nelle pagine che seguono, pertanto, dell’*iter* del cd. decreto fiscale – nel 2020 intrecciato ai cd. decreti Ristori, adottati per contrastare la recrudescenza autunnale della pandemia – si renderà conto solo in via “residuale”, nella misura in cui l’incrocio con il ddl bilancio ha accentuato quello che ormai è noto come monocameralismo di fatto, o alternato⁹.

In conclusione, si farà cenno a quelle che, nel momento in cui si chiude questo lavoro¹⁰, appaiono come le principali criticità emergenti dal confronto tra la gestione della politica economica nazionale e le modalità di attribuzione ed erogazione dei fondi di *Next Generation Europe* delineate dalle *Linee Guida* della Commissione europea (quantomeno nelle prime versioni

⁵ Da ultimo A. CATANI, *Dai provvedimenti “collegati” ai provvedimenti “paralleli” alla manovra di finanza pubblica: il decreto-legge “fiscale”*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2020.

⁶ Per la dimostrazione dell’affermazione v. C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., 51 ss.

⁷ Secondo la prescrizione della l. 196 del 200, all’art. 17 (Copertura finanziaria delle leggi), co. 7. I riferimenti temporali che precedono immediatamente nel testo richiamano rispettivamente la durata del bilancio pluriennale (3 anni, appunto) e quella che la letteratura economica chiama “prospettiva di medio termine”, cioè almeno 5 anni.

⁸ Il fenomeno peraltro non è circoscritto ai decreti fiscali, ma si è consolidato addirittura nell’approvazione della l. cost. 1/2012 e della sua attuazione con l. 243/2012: v. C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., 187 ss. e 223 ss.

⁹ V. Camera, Assemblea, res sten. sed. 22 dicembre 2020, 2 (Fassina).

¹⁰ Cioè ai dati aggiornati al 15 gennaio 2021.

disponibili), al fine di evidenziare i rischi esiziali che l'intero "sistema Italia" corre in questo particolare tornante storico.

2. La sessione di bilancio 2020: l'esame in sede referente alla Camera

La sessione di bilancio 2020 è iniziata presso la Camera dei Deputati il 20 novembre 2020, con un mese di ritardo rispetto alle previsioni della legge di contabilità¹¹. In quella data il ddl di bilancio (AC 2790-*bis*) – derivante dallo stralcio, comunicato all'Aula *ex art.* 120 r.C., di una nutrita serie di articoli dell'originario AC 2790¹² – è stato assegnato in sede referente alla Commissione V Bilancio, che ne ha iniziato l'esame il 25 novembre¹³.

Il testo su cui ha preso avvio il lavoro della Commissione era composto di 229 articoli¹⁴, rispetto ai quali, nella seduta del 2 dicembre, il Presidente della Commissione Melilli ha annunciato la presentazione di 6.482 proposte emendative¹⁵, procedendo subito dopo all'elencazione delle inevitabilmente numerose dichiarazioni di inammissibilità. Al riguardo, è appena il caso di ricordare che il cd. contenuto proprio della prima sezione della legge di bilancio (corrispondente alla *ex* legge di stabilità, prima ancora legge Finanziaria) è soggetto a precisi, e almeno teoricamente rigorosi¹⁶, limiti: in particolare, *ex art.* 21, co. 1-*quinquies* della l. 196/2009 sono vietate le «norme di delega, di carattere ordinamentale o organizzatorio», e gli «interventi di natura

¹¹ La l. 196/2009, all'art. 7 (Ciclo e strumenti della programmazione finanziaria e di bilancio), co. 2, lett. *d*), prevede che il ddl di bilancio sia presentato alle Camere da parte del Governo entro il 20 ottobre di ogni anno.

¹² V. Camera, Assemblea, res. sten sed. 20 novembre 2020, 22-25. La misura del "ridimensionamento" del ddl – che, va sottolineato, in questa fase è quello originario deliberato dal Governo – emerge chiaramente dall'elenco delle disposizioni stralciate, cioè gli articoli: da 1 a 21; da 23 a 29; da 31 a 87; da 89 a 94; 96, commi da 1 a 3 e 5; da 97 a 102; da 105 a 110; da 113 a 115; da 119 a 128; 130, comma 1; da 132 a 136, comma 1; da 137 a 138, comma 1; da 139 a 150; da 152 a 155; da 157 a 168; da 171 a 174; 177; da 180 a 181; da 183 a 191; da 193 a 201; da 204 a 205; da 207 a 229.

¹³ Per semplicità espositiva e per evitare inutili ripetizioni si chiarisce sin d'ora che tutte le citazioni testuali dei dibattiti in Commissione Bilancio sono riferite alle versioni pdf dei resoconti sommari contenuti nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, mentre quelle ricavate dai dibattiti in Assemblea sono riferite ai resoconti stenografici (sempre nella versione pdf); tutti i resoconti sono facilmente reperibili tramite i collegamenti ipertestuali all'interno della scheda *Lavori preparatori dei progetti di legge* dell'AC 2970-*bis* sul sito della Camera dei Deputati, sezione *Lavori - Progetti di legge*.

¹⁴ Camera, Comm. V Bilancio, sed. del 25 novembre 2020, 86 (Fassina).

¹⁵ Camera, Comm. V Bilancio, sed. del 2 dicembre 2020, 57.

¹⁶ Sulla tradizione di aggiramento dei limiti di contenuto proprio v. diffusamente C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, cit., 58 ss.

localistica o microsettoriale», dato che la legge di bilancio – sin dalla legge n. 468/1978 e a maggior ragione dopo l’attuazione della riforma costituzionale realizzata con l. cost. n. 1/2012 – dovrebbe concentrarsi sulle linee generali di politica economica per il triennio successivo, lasciando alla legislazione ordinaria in corso d’anno sia le modifiche dell’ordinamento, sia le singole decisioni di spesa, che dovrebbero rappresentare la realizzazione puntuale di quelle di *policy*. Tornando ai lavori della Commissione, stante la mole degli emendamenti presentati (e dichiarati inammissibili), le sedute successive, e in particolare quella dell’11 dicembre, sono state dedicate da un lato alla rivalutazione delle inammissibilità (su richiesta dei relativi presentatori)¹⁷, e, dall’altro lato, alla decisione sulle modalità di prosecuzione dell’esame.

Da questo secondo punto di vista, l’andamento delle discussioni rende immediatamente evidente la caratteristica principale dei lavori in Commissione V sul bilancio 2021-23, che distingue nettamente questa sessione dalle precedenti, e, in particolare, dalle ultime due (2018 e 2019): ci si riferisce ad un clima di collaborazione e di concordia particolarmente proficuo (nonostante l’accantonamento della proposta di prevedere un “doppio relatore”, di maggioranza e di opposizione) ormai raro nei dibattiti parlamentari sulle manovre economiche, che ha consentito alla Commissione medesima, pur con ritmi di lavoro a dir poco serrati, di svolgere *davvero* l’esame del provvedimento (fatto assolutamente non scontato, non solo per le prassi recenti ma anche per il contesto in cui esso si è svolto, su cui v. *infra*, par. 4) fino a giungere, il 23 dicembre, alla conclusione dei lavori con il conferimento del mandato ai relatori (due di maggioranza e tre di minoranza) all’unanimità. Non sono com’è ovvio mancati interventi polemici da parte delle opposizioni, che sin dall’inizio hanno (ritualmente, peraltro) sottolineato il ritardo nella presentazione del ddl da parte del Governo¹⁸ e la scarsità di tempo a disposizione per la fase referente; come non sono mancati, soprattutto nelle ultime sedute, momenti di tensione, dovuti principalmente ad incursioni tardive del Governo tramite proposte di riformulazione (v. *infra*). Ma il metodo di lavoro è stato concordato e sostanzialmente rispettato, i dibattiti si sono mantenuti su

¹⁷ Che hanno condotto alla riammissione di numerose disposizioni la cui effettiva ammissibilità rimane, a parere di chi scrive, quantomeno dubbia, anche se tecnicamente basata su precedenti. Per fare un solo esempio, nella seduta dell’11 dicembre è stato riamesso un emendamento «volto a destinare 20 milioni di euro per la ristrutturazione e la messa in sicurezza dell’aeroporto di Crotone» (art. agg. Barbuti 125.04) sulla base della considerazione (condivisa con la Presidenza della Camera) che un intervento analogo era già stato previsto nel bilancio 2019: v. Camera, Comm. V Bilancio, res. sed. 11 dicembre 2020, 4.

¹⁸ V. ad es. res. sed 11 dicembre, 6 (Garavaglia) e 13 (Russo).

toni civili e la collaborazione tra i partecipanti ha consentito – verrebbe da dire: per una volta – di assistere ad una fase referente degna di questo nome.

Allargando per un momento lo sguardo alla ricerca dei motivi di tale (parzialmente) ritrovata correttezza procedurale, almeno due saltano immediatamente agli occhi. Da un lato, certamente l'emergenza pandemica ha contribuito a riesumare (un minimo di) quella consapevolezza e di quel decoro istituzionale che negli anni scorsi sembravano svaniti, sia nella maggioranza, sia nelle opposizioni. Dall'altro lato, il "margine di manovra parlamentare" – sin dall'inizio quasi triplicato rispetto agli anni precedenti e poi ulteriormente incrementato fino a raggiungere un ammontare mai visto prima¹⁹ – ha consentito di accondiscendere ad un maggior numero di quelle che potremmo definire "esigenze politico-elettorali" dei singoli, con un effetto di agevolazione dei lavori che, se non commendevole negli effetti concreti²⁰, ha quantomeno consentito di ottenere il risultato procedurale. Tale vantaggio non fa velo, ovviamente, ai sottostanti, enormi e annosi problemi sul piano del merito, in particolare rispetto al ruolo del Parlamento nella gestione dei fondi pubblici: anche su questi si tornerà più avanti, per qualche considerazione conclusiva.

La discussione vera e propria sugli emendamenti è iniziata, presso la Commissione V, nella seduta del 13 dicembre, ed è proseguita in modo abbastanza regolare fino al 18 dello stesso mese. Per quanto è possibile ricavare dai resoconti, l'accordo tra i Gruppi si è basato sulle sottoscrizioni da parte di tutti di alcune proposte²¹, sulle segnalazioni degli emendamenti ritenuti fondamentali²², sulle frequenti rinunce senza polemiche a emendamenti rispetto ai quali Relatore e Governo avevano dato parere negativo, sull'accantonamento dei temi più controversi. Da sottolineare, su tale ultimo profilo, diversi richiami a interlocuzioni informali²³, che è ragionevole presumere abbiano

¹⁹ Tradotti in cifre, si tratta di un'iniziale "dotazione" di 800 milioni di euro contro una media degli anni precedenti di circa 300, cui nel corso dell'*iter* sono stati aggiunti ben 3,8 miliardi, recuperati dai fondi per i cd. ristori: T. BOERI - R. PEROTTI, *Esodati, vini e rubinetti. L'assalto alla Manovra nel segno del "liberi tutti"*, in *la Repubblica* 24 dicembre 2020, 13.

²⁰ Il titolo de *la Repubblica* citato nella nota precedente è solo uno dei numerosissimi esempi di come l'attività parlamentare e il suo risultato sono stati rappresentati, non senza motivazioni, dalla stampa; anche se in realtà la questione è più complessa: v. *infra*, par. 5.

²¹ V. ad es., res. sed. 13 dicembre, 3 (Melilli, Presidente)

²² Rispetto alle quali, su richiesta delle opposizioni, Relatore, Presidente e Governo hanno fornito frequenti rassicurazioni: v. ad es. res. sed. 14 dicembre, 14-15 (Prestigiacomo, Castelli).

²³ Significativo il fatto che tali «riunioni informali» siano state sollecitate anche dalle opposizioni: v. ad es. res. sed. 14 dicembre, 16 (Garavaglia).

contribuito a sciogliere nodi politici (principalmente all'interno della maggioranza²⁴) e in generale ad agevolare i lavori.

Il clima in Commissione inizia a mutare nella seduta del 19 dicembre, caratterizzata da una netta accelerazione alternata a frequenti sospensioni (cinque in totale²⁵), dovute alla presentazione da parte del Governo, in momenti diversi, di una corposa serie di proposte di riformulazione e dall'emersione di alcuni errori materiali, subito sottolineati – e naturalmente stigmatizzati – dall'opposizione²⁶. La seduta del giorno successivo (20 dicembre, l'ultima in sede referente), anch'essa sospesa tre volte in attesa delle riformulazioni del Governo, è quella che registra più nervosismo²⁷, peraltro condiviso da tutti i gruppi politici²⁸; ciò nonostante, la Commissione riesce a concludere i lavori, come ampiamente sottolineato da Governo e Relatori in sede di ringraziamenti.

È proprio a fine seduta che si registra tuttavia un passaggio che pare meritevole di menzione dal punto di vista procedurale: ci si riferisce all'intervento conclusivo del Presidente della Commissione, il quale «propone che, per ragioni di economia procedurale, per il prosieguo dell'esame del provvedimento in Assemblea, e sul presupposto che il Governo ponga la questione di fiducia, il testo su cui si delibererà di dare mandato ai relatori sia composto, per la parte attinente alla prima sezione della legge di bilancio, come risultante dalle proposte emendative approvate, da un solo articolo»²⁹. In sostanza è la stessa Commissione, all'unanimità, a predisporre la via per la mera rappresentazione formale di *iter* parlamentare che seguirà – in cui l'unico vero dibattito è destinato a rimanere quello appena concluso –, stabilendo di far confluire in unico maxi-articolo, il numero 1, *tutta* la prima sezione della legge di bilancio (cioè, si ribadisce, la parte sostanziale della

²⁴ Sul significato degli accantonamenti (molti dei quali relativi a questioni "sanitarie" in senso lato) si segnala, in particolare, il dibattito verificatosi nella seduta del 15 dicembre: v. res. sed. 15 dicembre, 35-44 (spec. Fassina, Garavaglia, Lupi e Prestigiacomo). In questa sede ci si limita a citare la dichiarazione del relatore Fassina in merito al ruolo «di fatto» della Commissione Bilancio rispetto a quello delle Commissioni di merito: «Sul piano delle considerazioni generali, osserva che la V Commissione non è competente a svolgere discussioni di merito che attengono alle strategie di politica sanitaria, le quali sono invece di competenza della XII Commissione che sul tema in discussione ha approvato l'emendamento 76.1 del quale, in quanto frutto di un'elaborazione condivisa dai gruppi, è stato disposto l'accantonamento. Osserva, tuttavia, come di fatto l'esame del disegno di legge di bilancio sia diventata la sede in cui la V Commissione è chiamata a dirimere questioni rilevanti di competenza di altre Commissioni.

²⁵ Va anche segnalato che la seduta, iniziata alle 16.10, si è conclusa alle 3 del mattino del 20 dicembre.

²⁶ V. ad es. res. sed. 19 dicembre, 22 (Garavaglia, con replica di Fassina).

²⁷ Al punto che il Presidente Melilli «ritiene doveroso avvertire il Governo che dall'originario clima di tranquillità e concordia si sta passando ad una condizione che non permetterà di concludere i lavori nei tempi previsti»: res. sed. 20 dicembre, 27.

²⁸ Ivi, 6 (Rampelli, Lupi), 26 (Garavaglia).

²⁹ Camera, Comm. V Bilancio, res. sed. 20 dicembre 2020, 38.

manovra, *l'intera ex Finanziaria*): evitando così, certo, l'ormai abituale maxiemendamento del Governo; ma portando altresì a compimento la vera e propria trasformazione *contra constitutionem* della sessione di bilancio iniziata nel 2018 (con precedenti nel 2016) denunciata dalla dottrina unanime³⁰ e sulla quale si tornerà in conclusione.

3. (segue) il prosieguo dei lavori parlamentari

L'attenzione posta nella descrizione dei lavori in sede referente alla Camera è giustificata dalla già accennata constatazione che tale sede ha rappresentato l'unica occasione per il Parlamento di partecipare alla manovra economica 2021-23. Come è noto, infatti, tutte le fasi successive (plenaria alla Camera e soprattutto passaggio al Senato) sono stati meri adempimenti formali, svolti in tempi irrisori – tra il 23 e il 30 dicembre – senza alcuna possibilità di intervento per l'Assemblea della Camera (se non “sotto dettatura” della RGS, come si vedrà tra poco) e addirittura di lettura e discussione al Senato, che ha iniziato l'esame il 28 dicembre e approvato definitivamente il testo due giorni dopo, il 30. In entrambi i rami il Governo ha come di consueto posto la questione di fiducia, per cui l'unico scopo dei dibattiti – oltre al già citato rispetto solo formale del dettato costituzionale – è stato di dare un minimo di voce e visibilità ai Gruppi: che infatti li hanno affrontati, come emerge chiaramente dai resoconti, con piena consapevolezza della loro inutilità. In relazione al prosieguo dei lavori parlamentari sulla manovra si darà conto, pertanto, solo di alcuni passaggi, che paiono per vari aspetti significativi.

Partendo dall'Assemblea della Camera, meritano menzione da un lato un profilo procedurale e dall'altro lato uno che si potrebbe definire di sistema, entrambi verificatisi nel corso della seduta del 22 dicembre. Riguardo al primo, si rileva che, dopo le trionfali dichiarazioni dei Relatori di maggioranza³¹ e quelle – ovviamente più critiche nel merito ma altrettanto autocelebrative riguardo

³⁰ V., da ultimo, N. LUPO, *La sessione di bilancio dopo la riforma degli artt. 81 e 97 della Costituzione*, in C. CARUSO - M. MORVILLO (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, il Mulino 2020, 257 ss.

³¹ «Lo dico senza retorica, Presidente; a me pare che, in Commissione bilancio, in queste settimane, abbiamo scritto una bella pagina di democrazia parlamentare; negli appelli che fa lei, che fa la Presidente del Senato, che fa il Presidente della Repubblica, che ascoltiamo da tanti interlocutori fuori di quest'Aula, ritorna giustamente l'appello alla collaborazione istituzionale, alla collaborazione politica, all'unità nazionale. [...] in Commissione bilancio in queste

l'andamento dei lavori in Commissione – dei tre Relatori di minoranza, la discussione sulle linee generali è avanzata a singhiozzo, perché erano nel frattempo sopravvenute nuove osservazioni da parte della RGS in merito a profili finanziari (coperture): su tali basi, il Presidente della Commissione Bilancio chiede una sospensione di due ore, «per consentire ai tecnici di comporre il quadro complessivo e preciso su cui chiederemo all'Aula, naturalmente, il rinvio in Commissione»³². Alla ripresa dei lavori, il medesimo Presidente, dopo aver elencato il (consistente) numero di errori riscontrati dalla RGS³³, avanza l'annunciata richiesta di rinvio in Commissione per la riformulazione dei relativi commi dell'art. 1, spiegando che la gran parte di esse riguarda «errori nella definizione delle coperture, che sono facilmente risolvibili, ma il rinvio dovrebbe avere una durata non superiore a tre ore, considerati i tempi tecnici per la stampa del nuovo testo». Buona parte della prima seduta d'Aula dedicata al bilancio, quindi, è stata in realtà occupata dal lavoro prima degli Uffici e poi della Commissione V per le citate correzioni, nella consapevolezza che non vi sarebbe stato ulteriore margine di intervento sul testo.

Il secondo profilo, di tutt'altro genere ma rilevante sul piano istituzionale, è un passaggio della replica del rappresentante del Governo, immediatamente prima della diffusione della nota RGS appena citata. Dopo aver richiamato l'eccezionalità della situazione generale del Paese a seguito della pandemia, il Vice Ministro all'Economia dichiara: «Nonostante queste difficoltà, però, *il Parlamento*, insieme al Governo, è riuscito a compiere fino in fondo il proprio ruolo, e noi in queste settimane, in questi giorni abbiamo costruito un lavoro positivo, lo voglio sottolineare con grande forza, che ha arricchito, che ha migliorato il testo iniziale del disegno di legge di bilancio; in

settimane, grazie a tutti i colleghi, grazie alle proposte e alle iniziative sempre costruttive dei gruppi di opposizione, alla capacità di ascolto che hanno avuto la maggioranza e il Governo, abbiamo interpretato una pagina di unità nazionale, di bella politica, di democrazia parlamentare compiuta e questo è avvenuto perché abbiamo lavorato in Parlamento, perché in Parlamento, in Commissione, in questo caso, ha avuto una dinamica virtuosa la triangolazione fra maggioranza, opposizione e Governo e il Governo ha sostenuto il protagonismo parlamentare»: Camera, Assemblea, res. sten. sed. 22 dicembre 2020, 3 (Fassina). In merito, ci si limita a rilevare che quello seguito in Commissione referente è stato, dal punto di vista costituzionale, semplicemente un procedimento rispettoso dell'art. 72 Cost., e delle norme sub-costituzionali che regolano (*rectius*: dovrebbero regolare) la sessione. Vero è che, rispetto agli anni precedenti, si tratta certamente di un miglioramento; ma il fatto che ciò venga celebrato come una «bella pagina di democrazia parlamentare» (in particolare nel contesto noto, e cu cui si tornerà nel par. 4) pare di per sé sufficiente, anche al netto del comprensibile sollievo del relatore di maggioranza, a rendere misura dello stato di salute e soprattutto del livello di considerazione che l'Istituzione medesima ha, evidentemente, di sé stessa. Sul più generale tema della «rinuncia da parte delle Camere all'esercizio delle proprie attribuzioni», v. M. MANETTI, *Regolamenti e compromesso parlamentare*, in *costituzionalismo.it*, n. 2, 2017, 54 ss., 57.

³² Camera, Assemblea, res. sten. sed. 22 dicembre 2020, 100 (Melilli).

³³ Ivi, (Melilli), da cui anche la citazione che segue immediatamente nel testo.

questi giorni, con un lavoro intenso, di discussione seria, costruttiva, mai segnata da ostruzionismo, noi *abbiamo discusso e approvato centinaia di emendamenti*, con un ammontare di risorse coinvolte che trova pochi riscontri negli ultimi decenni: perché se mettiamo assieme gli 800 milioni del Fondo esigenze indifferibili, i 3 miliardi 800 milioni di risorse, che sono state anch'esse oggetto di emendamenti parlamentari, arriviamo *ad un ammontare oggetto dell'attività emendativa del Parlamento molto superiore rispetto a quello che avevamo visto nella vita parlamentare degli anni più recenti*³⁴. Non solo, quindi, il “ruolo proprio” del Parlamento rispetto al bilancio viene ancora identificato – in modo tanto pervicace quanto anacronistico – nell'attività emendativa³⁵; ma soprattutto, ciò che più colpisce è che il criterio di valutazione del grado di effettività dell'intervento parlamentare viene identificato nella *quantità* di risorse coinvolte, che essendo *molto superiore a quella degli anni più recenti* dimostrerebbe l'ottima riuscita della collaborazione istituzionale. Dichiarazioni di simile tenore, che riecheggiano in diversi interventi anche di deputati³⁶, marcano in modo inequivocabile la distanza – davvero abissale – tra l'*intra* e l'*extra moenia*: basti pensare a come l'ormai famoso fondo di 800 milioni menzionato dal Vice Ministro è stato presentato dai media, e conseguentemente percepito dall'opinione pubblica, certamente non contribuendo al miglioramento della considerazione che quest'ultima nutre nei confronti dell'Istituzione rappresentativa³⁷.

Approvato alla Camera il 27 dicembre, il giorno successivo il testo della manovra economica è passato al Senato, che, come già accennato, l'ha licenziato definitivamente il 30 dicembre, senza istruttoria³⁸, senza relazione neppure orale da parte della Commissione³⁹, di nuovo con il voto di fiducia in Assemblea.

³⁴ Ivi, 97 (Misiani), corsivi non testuali.

³⁵ Con buona pace della necessità di ripensare integralmente i compiti dell'Istituzione rappresentativa nel nuovo contesto europeo – segnalata dalla dottrina, non solo costituzionalistica, da almeno quindici anni – e soprattutto del potenziamento delle funzioni di controllo parlamentare sulla finanza pubblica, che è oggetto di espresso rinvio ai regolamenti parlamentari da parte dell'art. 5 della l. cost. n. 1/2012: sul punto v. ancora, da ultimo e con ampi richiami bibliografici, N. Lupo, *La sessione di bilancio dopo la riforma degli artt. 81 e 97 della Costituzione*, cit., 259.

³⁶ Tra cui spicca quello, già citato, del Relatore per la maggioranza in apertura della seduta: cfr. Camera, Assemblea, res. sten. sed. 22 dicembre 2020, 3 (Fassina).

³⁷ Sul tema, nella declinazione dell'antiparlamentarismo, magistrale M. MANETTI, *La riduzione del numero dei parlamentari e le sue ineffabili ragioni*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2020, 527 ss.

³⁸ In Commissione 5^a, dopo le sintetiche relazioni introduttive, il clima è perfettamente rappresentato dalla laconica dichiarazione di una senatrice di opposizione (Rivolta) che, in apertura della discussione generale, «propone di limitare alla sede dell'Assemblea lo svolgimento della discussione generale, *evitando inutili esercizi oratori*, alla luce dello scarso lasso temporale a disposizione della Commissione e delle determinazioni adottate dalla Conferenza dei Capigruppo, in base alle quali occorrerà riferire in Aula alle ore 13,30 di domani»: Senato, Comm. 5° Bilancio, sed. del

In questo caso ci si limita a segnalare un solo passaggio, macroscopico, che è stato anche oggetto di notizie di stampa⁴⁰: nel corso della seduta d'Aula del 29 dicembre, intervenendo sull'ordine dei lavori, il Capogruppo della Lega segnala che «è stato annunciato da parte del Governo un decreto-legge correttivo della manovra economica (ed è incredibile che il Senato non l'abbia ancora approvata e già il Governo annunci un decreto-legge correttivo), perché sembra che ci siano errori da correggere»⁴¹, chiedendo di conseguenza chiarimenti al Governo. La richiesta viene reiterata nel corso della seduta⁴² finché, in sede di replica, il rappresentante del Governo conferma la necessità della correzione (all'art. 8), spiegando che si tratta di un errore di copertura per eccesso⁴³. Dopo un'accesa discussione, alla domanda diretta da parte della Presidente di Assemblea («la copertura c'è, sì o no?») il Vice Ministro risponde che non solo essa è garantita, ma che a causa dell'errore la misura in questione risulta addirittura coperta per un importo doppio⁴⁴. La risposta viene considerata sufficiente dalla Presidenza⁴⁵, e i lavori proseguono.

Resta però il fatto che l'errore, dovuto evidentemente a una mera svista e quindi facilmente correggibile in condizioni "normali", ha richiesto un decreto-legge apposito perché, se il Senato avesse modificato la disposizione, il testo avrebbe dovuto essere riapprovato dalla Camera dei

28 dicembre 2020, 11 della versione per la stampa del resoconto sommario (anche in questo caso reperibile tramite collegamento ipertestuale dalla *Scheda iter* dell'AS 2054), corsivo non testuale.

³⁹ All'apertura della discussione generale, la Presidente annuncia che «il disegno di legge n. 2054, non essendosi concluso l'esame in Commissione, sarà discusso nel testo trasmesso dalla Camera dei deputati senza relazione, neppure orale, ai sensi dell'articolo 44, comma 3, del Regolamento»: Senato, Assemblea, res. sten. sed. 29 dicembre 2020, 36 (corsivo non testuale).

⁴⁰ Cfr. E. MARRO, *Errore nella manovra: ora un decreto*, in *Corriere della Sera*, 30 dicembre 2020, 21.

⁴¹ Senato, Assemblea, res. sten. sed. 29 dicembre 2020, 34.

⁴² Ivi, 39 (Caliendo) e 50 (Romeo).

⁴³ «La relazione tecnica, che fa riferimento ai valori corretti, quantifica l'impegno legato all'attuazione di questa norma in 3.299.800.000 euro. Qual è il problema? Il comma 8, così come è scritto nel disegno di legge di bilancio che stiamo discutendo in questa sede, modifica il comma 2 dell'articolo 2 del decreto-legge n. 3 del 2020, cioè quello che ha previsto per il secondo semestre del 2020 l'aumento del bonus 80 euro, facendo però riferimento per la decorrenza del termine a quel semestre [...] Se rimane questo testo, la detrazione non è più di 1.200 euro a decrescere, con tutti i parametri che conoscete, ma diventa di 600 euro, cioè la metà. Questo è il punto. Quindi non solo non c'è un problema di copertura, ma se la norma rimanesse così come è scritta, avremmo circa 1.600.000.000 di euro che non verrebbero in realtà impegnati perché la detrazione, a norma di legge, sarebbe la metà di quella che era nell'intenzione del Governo e di quello che è scritto peraltro nella relazione tecnica che fa riferimento a 960 euro più 240, quindi 1.200, con tutti i parametri che conoscete»: ivi, 70 (Misiani).

⁴⁴ Senato, Assemblea, res. sten. sed. 29 dicembre 2020, 74.

⁴⁵ «PRESIDENTE. Voglio far presente a tutti che ieri la Commissione bilancio ha inviato, ai sensi dell'articolo 126, comma 4, il parere sull'equilibrio di bilancio. Il vice ministro Misiani oggi assicura che non c'è alcun problema di copertura. Alla luce di questo, del parere della 5ª Commissione e del parere del Vice Ministro dell'economia e delle finanze, io devo ritenere che la procedura sia corretta. Del resto noi verificheremo poi, attraverso proprio il decreto correttivo, se quello che è stato detto corrisponderà al vero. Ma non abbiamo motivi oggi di non dover credere a quello che viene affermato dal Vice Ministro e dalla 5ª Commissione»: ivi, 75.

Deputati, e non ce ne sarebbe stato il tempo. Stabilendo – per quanto a conoscenza di chi scrive – un nuovo record di tempestività nella categoria dei decreti correttivi, solitamente emanati nel mese di gennaio, il decreto-legge intitolato *Modifiche urgenti all'articolo 1, comma 8, della legge di bilancio 2021* viene quindi approvato dal Consiglio dei Ministri n. 87 dello stesso giorno, e pubblicato nella GU del 31 dicembre, diventando il d.l. n. 182/2020.

4. Il contesto

Come già più volte accennato, per una corretta analisi dei lavori parlamentari sul bilancio 2021-23 è necessario collocarli all'interno del contesto in cui si sono svolti: che non è solo l'emergenza pandemica iniziata nel febbraio dello stesso anno, ma anche – e soprattutto – il periodo settembre-dicembre del 2020. Tale periodo è infatti caratterizzato da due elementi, tra loro collegati ed entrambi dirimenti per la costruzione dell'impianto stesso della manovra, in quanto incidenti uno sulle coperture, l'altro sulle spese. Sul primo versante, ci si riferisce alle menzionate trattative europee in merito al programma *Next Generation Europe* (NGEU), e in particolare sul suo asse portante, cioè il cd. *Recovery Fund*, a loro volta inscindibilmente legate a quelle sul Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) dell'Unione; sull'altro versante, il riferimento è alla seconda ondata di contagi, iniziata nel mese di ottobre 2020, che ha imposto un ulteriore, imponente ricorso in via emergenziale alla spesa pubblica.

Limitandosi, come anticipato (*supra*, par. 1), a tratteggiare le conseguenze di entrambi i fenomeni sull'oggetto di queste riflessioni, è opportuno iniziare da una ricostruzione per sommi capi del quadro economico-finanziario in cui la legge di bilancio per il 2021 era destinata a collocarsi. A questo fine soccorre uno dei documenti di analisi più rilevanti prodotti annualmente dall'UPB, cioè il *Rapporto sulla politica di bilancio 2021*⁴⁶, da cui si ricava innanzitutto che tra marzo e settembre 2020, per far fronte alle innumerevoli esigenze finanziarie connesse alla cd. prima ondata di contagi, il Governo – sfruttando la sospensione del Patto di Stabilità e Crescita nel frattempo decisa a livello europeo – ha chiesto per quattro volte al Parlamento l'autorizzazione *ex*

⁴⁶ Aggiornato ai dati disponibili al 15 dicembre 2020 e reperibile nel sito dell'Ufficio – *upbilancio.it* – nella sezione *Pubblicazioni - Rapporti*.

art. 6, l. 243/2012 a discostarsi dagli obiettivi di bilancio fissati per l'anno in corso, così da reperire le coperture per i decreti-legge (i cd. anti-crisi) che si sono nello stesso periodo susseguiti⁴⁷. La situazione, che pareva essersi stabilizzata, come noto è tornata a precipitare proprio nel periodo in cui il Governo predisponeva i documenti di bilancio (NADEF, DPB e ddl Bilancio), che quindi sono risultati, per usare un termine giornalistico, già “superati”. La seconda ondata autunnale ha quindi imposto una revisione pressoché integrale della composizione della manovra, con cui, invece di sostenere la ripresa economica rilevata nel terzo trimestre dell'anno, si è dovuto nuovamente far fronte alle conseguenze delle restrizioni anti-contagio, oltre a destinare nuove risorse al settore sanitario: il 28 ottobre è stato approvato il primo dei cd. decreti Ristori, cui sono seguiti in rapida successione – e in piena sessione di bilancio – i decreti Ristori-*bis*, *ter* e *quater* (datati rispettivamente 9, 23 e 30 novembre)⁴⁸. Nel frattempo, il prolungarsi delle trattative europee su NGEU/QFP rendeva incerta la possibilità di utilizzarne una quota per coprire almeno in parte la manovra economica, rendendo necessaria la *quinta* autorizzazione parlamentare allo scostamento dagli obiettivi di bilancio, presentata il 21 novembre⁴⁹.

È quindi negli eventi appena menzionati che trovano motivazione sia il ritardo nella presentazione del ddl bilancio da parte del Governo (approvato “salvo intese” il 16 ottobre, ma effettivamente presentato alla Camera il 20 novembre), sia il ricorso al cd. monocameralismo alternato nella gestione dei diversi provvedimenti economici, per cui mentre la Camera esaminava la legge di bilancio il Senato si è occupato dei decreti-legge “anti-Covid”, con l'accordo che nessuna delle due avrebbe modificato il lavoro dell'altra⁵⁰. Guardata da questa prospettiva, si

⁴⁷ V. UPB, *Rapporto sulla politica di bilancio 2021*, 28 ss. Merita ricordare che, seppur non nelle dimensioni e con la frequenza richiamate nel testo, gli scostamenti dagli obiettivi di bilancio non rappresentano certo una novità, nell'ordinamento italiano; al contrario, anche in questo settore si registra una notevole regolarità, sin dalle prime applicazioni della relativa disciplina: v. N. LUPO - R. IBRIDO, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico dell'economia*, 2017, 2, 206 ss.

⁴⁸ Ivi, 31.

⁴⁹ Cfr. il *Dossier* dei Servizi parlamentari di Senato e Camera del novembre 2020 dedicato all'Aggiornamento del piano di rientro verso l'obiettivo di medio termine (OMT) - *documentazione di finanza pubblica n. 22*, spec. 6. Tutta la preziosa documentazione sull'emergenza sanitaria da Covid-19 prodotta dai Servizi parlamentari è raccolta e facilmente reperibile nei siti di entrambe le Camere, in cui compaiono direttamente in *home page* gli appositi *link* dedicati al tema.

⁵⁰ V. E. MARRO, *La carica (impossibile) dei 2.900 emendamenti*, in *Corriere della Sera* 19 novembre 2020, 12: «C'è un ingorgo pazzesco in Parlamento, tra decreto legge Ristori e Ristori bis, all'esame del Senato, e ora con l'arrivo alla Camera del disegno di legge di Bilancio per il 2021. I tempi sono strettissimi. il dl Ristori va convertito in legge entro il 27 dicembre, il dl Ristori bis entro l'8 gennaio. La manovra deve essere approvata definitivamente entro il 31 dicembre, per scongiurare l'esercizio provvisorio di bilancio. [...] Per accelerare i tempi, il governo ha deciso di trasformare il dl Ristori bis in un emendamento al primo decreto Ristori. Finirà come al solito, sia sui decreti sia sulla manovra. Il governo presenterà in Aula un maxi-emendamento sul quale chiederà il voto di fiducia. Per via dei tempi strettissimi, ci

potrebbe quindi concludere che, di fronte all’eccezionalità della situazione, le Camere siano state sostanzialmente costrette ad adottare alcune soluzioni, per vero piuttosto creative, e tuttavia ispirate dalle migliori intenzioni. Per fare un solo esempio, consegnato al resoconto stenografico dell’Assemblea del Senato, ancora nella turbolenta seduta del 29 dicembre, un senatore di opposizione riporta le «parole di una collega pronunciate nella 5^a Commissione del Senato, la quale ha affermato che la democrazia è stata rispettata, in quanto gli emendamenti dei senatori sono stati inviati ai colleghi di partito della Camera dei deputati, i quali hanno potuto presentarli a loro nome»⁵¹.

Insomma: la riesplorazione dell’emergenza pandemica, l’incertezza prima sull’approvazione e poi sulla tempistica nell’erogazione dei fondi europei, la sospensione (progressivamente prolungata⁵²) delle regole sui limiti di deficit e debito, la “protezione” degli *spread* derivante dal deciso intervento della BCE sin dall’inizio della pandemia, la generale imprevedibilità anche a brevissimo termine dell’evoluzione della situazione praticamente da ogni punto di vista; tutti questi elementi combinati forniscono una ragionevole spiegazione delle anomalie procedurali della sessione di bilancio 2020, che pertanto, se avesse rappresentato un caso isolato, sarebbe facilmente archiviabile appunto come risposta eccezionale a una situazione (si spera) eccezionale.

5. Alcune osservazioni conclusive

Il punto è tuttavia che – a parte alcune parziali novità, già richiamate⁵³ – *nulla*, della sessione di bilancio 2020, ha rappresentato un’eccezione⁵⁴. Al contrario, le modalità di esame ricalcano gli

saranno probabilmente solo due passaggi parlamentari. Le camere si sono così divise i compiti: il Senato si occuperà delle modifiche al decreto Ristori, che poi sarà semplicemente ratificato dalla Camera mentre quest’ultima potrà intervenire sulla legge di Bilancio, che poi sarà approvata definitivamente a scatola chiusa a Palazzo Madama».

⁵¹ Senato, Assemblea, res. sten sed. 29 dicembre 2020, 40 (Zuliani).

⁵² V. R. PETRINI, *Deficit su di 10 miliardi. Gentiloni: “Regole Ue sospese anche nel 2022”*, in *la Repubblica* 12 novembre 2020, 23.

⁵³ Oltre alla fulmineità del decreto correttivo di fine anno (par. 3) – e sempre salvo sviste di chi scrive – ci si riferisce in particolare alla formulazione del maxi-articolo comprendente l’intera prima sezione della legge di bilancio direttamente da parte della Commissione Bilancio della Camera (par. 2). In entrambi i casi si è comunque trattato, come sottolineato nel testo, non di novità assolute, ma di una sorta di ulteriore affinamento di prassi già abbondantemente consolidate.

⁵⁴ Come peraltro emerge dai resoconti parlamentari: «Questa prassi del bicameralismo zoppo era presente anche prima dell’emergenza sanitaria; basta andare con la memoria alle ultime due leggi di bilancio. Il fatto però che tutte le

immediati precedenti del 2018 e del 2019, a loro volta radicati nel sempre più rapido degrado procedurale, in corso da oltre un decennio⁵⁵, e che non solo è sistematicamente alimentato dai decisori politici (nonostante le rituali lamentele a parti alterne), ma di cui – va rilevato con immutato sgomento e persistente allarme – sembra aver in qualche modo preso atto addirittura la Corte costituzionale⁵⁶.

Anche in questo caso, si tratta di argomenti la cui ampiezza e complessità impediscono ulteriori approfondimenti, per cui ci si limita a ribadire che simili modalità decisionali, in generale e particolarmente nell’ambito della politica economica, rappresentano un ormai un vero e proprio pericolo: non solo per l’economia del Paese, che secondo le analisi di tutti gli osservatori (siano essi pubblici, privati, istituzionali, di categoria, nazionali o internazionali⁵⁷) ne subisce in modo sempre meno reversibile le conseguenze; ma per la stessa tenuta del sistema sia sociale sia democratico, in cui i danni sono solo stati accelerati – e resi evidenti a chiunque – dal perdurare della pandemia da Covid-19.

Le decisioni emergenziali affastellate una sull’altra senza coordinamento – che *solo* nel 2020 possono essere considerate almeno parzialmente giustificabili, ma che ormai costituiscono, paradossalmente, l’ordinaria amministrazione italiana – derivano, com’è noto e per restare sul piano statale, dalla cronica incapacità dei Governi di agire sulla base di una programmazione (almeno) a medio termine, cui si accompagna il rifiuto del Parlamento di abbandonare il ruolo di legislatore per assumersi la responsabilità di una vera e propria funzione di controllo sulla finanza pubblica. Per richiamare un esempio, già accennato nel corso di queste riflessioni, il cd. *assalto alla diligenza*, che pure da molto tempo non rappresenta più, soprattutto in termini quantitativi, il vero problema delle sessioni di bilancio – la cui frammentarietà e permeabilità agli interessi particolari derivano

forze politiche, una volta al governo, usino certe modalità, non è una buona giustificazione e non lo sarà fino a quando non verrà cambiata la Costituzione»: Senato, Assemblea, res. sten. sed. 30 dicembre 2020, 25 (Steger). Sul tema v. anche M. AINIS, *Il bicameralismo svuotato*, in *la Repubblica* 27 dicembre 2020, 32.

⁵⁵ Datandone l’inizio, in modo un po’ schematico e di certo in qualche misura arbitrario (dato che nel diritto parlamentare si trova sempre, volendo, un “precedente del precedente”), all’estate 2008, con l’inizio della cd. reazione alla crisi economico-finanziaria.

⁵⁶ Il riferimento è alle ordd. n. 17/2019 e n. 60/2020 della Corte costituzionale, su cui le riflessioni dottrinali sono tanto numerose da renderne impossibile una menzione esaustiva. Per limitarsi agli ultimi contributi, v. G. RIVOSECCHI, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2020, n. 3, 26 ss.; S. CURRERI, *L’ordinanza n. 17/2019 della Corte costituzionale*, in corso di pubblicazione in *Democrazia e bilancio pubblico. Atti del Secondo Convegno Nazionale di Contabilità pubblica, Venezia 28-29 novembre 2019*.

⁵⁷ E, va aggiunto, a prescindere dalla “scuola economica” di appartenenza, che influenza semmai le proposte di soluzione, ma non rende differenti le analisi.

piuttosto dall'instabilità del ddl governativo sia nella versione originaria, sia nel corso dell'esame parlamentare (e quindi da problemi interni alle maggioranze di turno) – resta tuttavia il sintomo più evidente, anche per l'opinione pubblica, di quella che Tommaso Padoa Schioppa chiamava la *veduta corta*⁵⁸.

Il quadro, già abbastanza grave, diventa allarmante davanti alla vera e propria sfida per la sopravvivenza rappresentata da *Next Generation Europe* - NGEU, e in particolare dal suo principale programma, il *Recovery and Resilience Fund* (che significativamente è noto, in Italia, solo come *Recovery Fund*, obliterandone così sin dal nome la componente propositiva). Una parte della prima quota spettante al nostro Paese è già stata incorporata nella manovra economica, attraverso uno specifico meccanismo contabile⁵⁹, assumendo quindi sin dal 2021 un'importanza cruciale; e tale rilevanza, com'è ormai ampiamente noto, è destinata ad aumentare nel tempo, date le condizioni della finanza pubblica italiana, priva di quelli che gli economisti chiamano spazi di manovra fiscale a causa dei livelli spaventosi di *deficit* e debito già raggiunti nel corso del 2020⁶⁰. Altrettanto noto è che la possibilità di accedere ai fondi di NGEU è legata alla predisposizione prima e all'implementazione poi dei Programmi Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) da parte dei singoli Stati.

Meno noto pare invece, nel dibattito pubblico, il livello di dettaglio delle *Linee Guida* del *Recovery and Resilience Fund* rese pubbliche dalla Commissione europea il 17 settembre 2020, il cui rispetto da parte dei PNRR costituirà condizione essenziale per l'accesso ai fondi. Limitandosi agli aspetti principali⁶¹, esse non si limitano a disciplinare obiettivi e tempi di progettazione e realizzazione del Programma, ma sottolineano che il suo disegno generale «va tradotto in insiemi concreti di progetti che sostanziano la realizzazione delle conseguenti riforme e investimenti in aree

⁵⁸ Il celebre riferimento è a T. PADOA SCHIOPPA, *La veduta corta. Conversazioni con Beda Romano sul Grande Crollo della finanza*, Bologna, il Mulino 2009.

⁵⁹ Con repentini e rilevanti cambiamenti in merito all'ammontare: cfr. A. BASSI, *Manovra, subito in bilancio 120 miliardi dei fondi europei*, in *Il Messaggero* 19 novembre 2020, 1 e 8; R. PETRINI, *L'exit strategy del Tesoro. Fondo da 34,7 miliardi disponibile da gennaio*, in *la Repubblica* 20 novembre 2020, 2. Per un approfondimento, sui dati disponibili al 15 dicembre 2020, v. UPB, *Rapporto sulla politica di bilancio 2021*, 63 (*Riquadro 2.1: Next Generation EU dopo l'accordo del Consiglio europeo di luglio 2020 e l'ipotesi di utilizzo delle risorse a disposizione dell'Italia secondo la documentazione relativa al DDL di bilancio per il 2021*).

⁶⁰ «Secondo le stime ufficiali, il deficit delle Amministrazioni pubbliche, dopo essere stato pari all'1,6 per cento del PIL nel 2019, è atteso per il 2020 a un livello leggermente superiore al 10,8 per cento mentre il debito dovrebbe salire dal 134,7 per cento del prodotto del 2019 al 158 per cento»: UPB, *ivi*, 29.

⁶¹ Efficacemente sintetizzati da M. BUTI - M. MESSORI, *Come finalizzare il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dell'Italia*, Luiss SEP, *Policy Brief* 39/2020, reperibile in *sep.luiss.it*, 15 novembre 2020, 4 ss.

prioritarie»⁶², con il vincolo a rispettare delle soglie minime investimenti nell’innovazione digitale (20%) e nella transizione ecologica (30%), e che per di più deve essere coerente con le Raccomandazioni specifiche⁶³ rivolte dalla Commissione ai singoli Paesi nel 2020 e nel 2019. Inoltre, le *Linee Guida* sono «stringenti nel definire il grado di dettaglio dei progetti»⁶⁴: riforme e investimenti vanno raggruppati in insiemi omogenei chiamati *component*, che devono interagire tra loro e collegarsi specificamente a una o più delle linee di *policy* individuate dalla Commissione; la «granularità» delle indicazioni relative alla struttura dei *component* «è così fine da essere sintetizzata in un schema (*template*)» che ciascun Paese dovrebbe compilare per ogni progetto. Una volta strutturati, i PNRR saranno esaminati dalla Commissione europea e approvati dall’Ecofin: solo allora potranno ricevere un prefinanziamento pari al 10% del totale assegnato allo Stato. L’erogazione di ogni *tranche* successiva di fondi (su richiesta e non più di due volte l’anno) sarà poi condizionata alla valutazione dell’avanzamento delle fasi intermedie dei singoli progetti, sia sul piano qualitativo (*milestone*), sia quantitativo (*target*), la cui previa individuazione deve delineare un percorso chiaro e coerente verso l’obiettivo finale.

Al netto di qualsiasi valutazione sul merito delle *Linee Guida* – che suscitano ben più di una perplessità e dovranno comunque trovare nel prossimo futuro almeno una base regolamentare – resta il fatto che esse rappresenteranno la cruna attraverso cui l’Italia dovrà passare per ottenere e mantenere i finanziamenti, sui quali si basano le ormai uniche speranze di una reale ripresa, il più solida possibile e in grado di riavviare un circuito economico oggi allo stremo. E se da un lato ciò sembra ampiamente motivare l’allarme suscitato dall’andamento della sessione di bilancio 2020⁶⁵, dall’altro lato rimane l’auspicio che l’occasione del *Recovery Fund* rappresenti una spinta sufficiente a riconsiderare la complessiva gestione della politica economica italiana. Anche un

⁶² Ivi, 4.

⁶³ V. da ultimo, anche per gli amplissimi riferimenti bibliografici, G. MENEGUS, *Gli indirizzi di massima per il coordinamento delle politiche economiche ex art. 121 TFUE nel quadro del Semestre europeo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020, 3.

⁶⁴ M. BUTI - M. MESSORI, *Come finalizzare il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dell’Italia*, cit., 5, da cui anche le due citazioni che seguono immediatamente nel testo.

⁶⁵ Sulla prima versione della legge di bilancio, v. E. FORNERO, *Rompiano la catena dei sussidi*, in *La Stampa* 15 novembre 2020, 1; S. CASSESE, *La pioggia di misure non aiuta*, in *Corriere della Sera* 20 novembre 2020, 1; P. GARIBALDI, *Ma la manovra è priva di visione*, in *La Stampa* 21 novembre 2020, 1. Il giudizio non è cambiato al termine dell’esame: «La manovra di bilancio, nel contesto attuale di forte incertezza sul fronte dell’evoluzione della pandemia e del quadro macroeconomico, si presenta come un coacervo di misure indirizzate a diverse finalità condivisibili ma senza un sottostante disegno di politica di bilancio ben delineato»: UPB, *Rapporto sulla politica di bilancio 2021*, 85.

avvicinamento al “metodo europeo” sarebbe, a questo punto, un successo; e sul piano procedurale, per ottenerlo si deve senza dubbio iniziare dall’abbandono delle *bad practices*⁶⁶, che l’emergenza Covid, ben lungi dall’isolare in un’eccezione, ha ulteriormente contribuito a consolidare.

⁶⁶ «Nel lento declino del nostro ordinamento dobbiamo, però, impedire che quanto legato a un'emergenza grave e di lunga durata venga utilizzato come precedente. La Costituzione vuole che le due Camere partecipino a pari diritto non solo all'approvazione finale degli atti legislativi, ma anche alla loro elaborazione in Commissione e in Aula, e violare questo principio è un vulnus che non si può ripetere. Egualmente non possono valere come precedente le eccezionali modalità con le quali è stato approvato il decreto-legge sui cosiddetti ristori. In quel provvedimento, oltre alle note criticità di tutti i maxi emendamenti, sono stati inseriti i contenuti di quattro decreti-legge attraverso la loro trasformazione in emendamenti al testo finale. Non sappiamo come la dottrina e la giurisprudenza classificheranno questa innovazione, ma ogni decreto-legge è un provvedimento a sé stante, che poggia su propri specifici requisiti di necessità e urgenza. Metterli insieme in un'unica legge di conversione è una forzatura ardita, certamente rischiosa per il precedente che può determinare. Le grandi crisi non solo possono provocare l'obiettiva necessità di misure eccezionali, ma, se affrontate con responsabilità, possono stimolare riforme profonde, grandi cambiamenti e nuovi impulsi alla crescita e allo sviluppo. Giorni fa è stato ricordato che il debito pubblico può essere buono, se indirizzato verso spese produttive, ma può essere cattivo, se sprecato alla ricerca del consenso. Uguale sorte può toccare alle riforme modernizzatrici di cui abbiamo un grande bisogno, ma che, come il debito, possono essere riforme buone o meno buone: sono buone le riforme approvate dal Parlamento secondo le regole della Costituzione; sono fragili e rischiose le riforme adottate in via di fatto per prassi, emergenza dopo emergenza, in un piano inclinato di cui è difficile vedere l'esito finale»: Senato, Assemblea, res. sten. sed. 30 dicembre 2020, 18 (Zanda).