

Legge di bilancio

Legge 30 dicembre 2021, n. 234

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024 - GU Serie Generale n. 310 del 31 dicembre 2021 - Suppl. Ordinario n. 49

(omissis)

La legge di bilancio per il 2022 e il futuro delle regole europee di Rita Perez

La votazione della legge di bilancio per il 2022 si è accompagnata a diverse proposte di modifica della disciplina finanziaria europea, anche se la sua approvazione è intervenuta in un momento nel quale il rispetto dei vincoli europei era ancora sospeso. Si è avuta, inoltre, una crescita dell'economia superiore a quella stimata. Questa, prevista in aprile, dal Def, nella misura del 4,5 per cento del pil, nel mese di settembre, secondo le stime della Nadeff riferite al 2021 aveva toccato il 6 per cento del pil. La situazione finanziaria ora descritta ha consentito l'approvazione di una legge di bilancio improntata a un indirizzo redistributivo, dovuto, in parte, alla riforma del sistema fiscale e a interventi improntati a una ripresa dell'economia, anche se poi il provvedimento non è esente da alcuni difetti riscontrati nelle leggi di bilancio degli anni passati.

The vote on the budget law for 2022 was accompanied by various proposals to modify the European law on Public finance, although its approval came at a time when compliance with European constraints were still suspended.

In addition, economic growth was higher than expected. In fact, economic growth, forecasted in April by the fiscal bill (Def) as 4.5% of GDP, reached 6% of GDP in September, according to the Nadeff estimates for 2021.

The financial situation described above has made it possible to approve a budget law based on a redistributive approach, due, in part, to the reform of the tax system and measures aimed at economic recovery, even if the law has still got some remaining flaws in common with the budget laws of the previous years.

Introduzione

La discussione sui contenuti del disegno di legge di bilancio per il 2022 si è intrecciata con quella, assai più vivace, che ha investito l'elezione del Presidente della Repubblica. Ciò in quanto nelle settimane che hanno preceduto le votazioni (1) una parte delle forze politiche riteneva che il candidato al Quirinale dovesse essere il Presidente del Consiglio in carica, ex direttore del Tesoro, ex Governatore della Banca d'Italia ed ex Presidente della Banca centrale europea. E il possibile trasferimento del Presidente del Consiglio da Palazzo Chigi al Quirinale poneva problemi sulla persona che avrebbe potuto sostituirlo

alla guida del governo, in un momento in cui si doveva dare attuazione, anche attraverso la legge di bilancio, agli obiettivi finanziari indicati nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), approvato nel 2021 dalla Commissione europea (2).

Anche altre vicende hanno investito, peraltro, il disegno di legge di bilancio la cui discussione si è svolta in un clima di grande imprevedibilità dovuto alla quarta ondata di Covid e all'aumento dei prezzi delle materie prime che avevano contribuito a fare alzare lo *spread* a oltre 140 punti. Va aggiunto che l'incertezza sui contenuti della legge di bilancio è derivata anche dalla contemporanea discussione del decreto legge "Milleproroghe" che, come ogni

(1) Iniziate il 24 gennaio 2022.

(2) Le votazioni si sono concluse il 29 gennaio con una nuova elezione del Presidente della Repubblica che aveva concluso il suo

mandato, Sergio Mattarella, e con la permanenza del Presidente del Consiglio, Mario Draghi, a Palazzo Chigi.

Analisi della normativa

Finanza e contabilità pubblica

anno, accompagna la discussione sul bilancio e che, una volta approvato, avrebbe spostato i termini di decorrenza di alcuni provvedimenti disciplinati nel disegno di legge in discussione (3).

La procedura

Il disegno di legge di bilancio per il 2022, formato da 219 articoli ripartiti in 16 titoli e organizzato in 34 missioni, 182 programmi e 712 azioni, è stato presentato al Senato l'11 novembre 2021, con un ritardo di quasi un mese rispetto alla data del 20 ottobre fissata dalla L. n. 196/2009. Dopo l'esame in Commissione, il disegno di legge era stato inviato in Aula il 21 dicembre e, a seguito della valutazione della Commissione in sede consultiva (4) e della successiva votazione in Aula di un maxi emendamento composto da un solo articolo e da 1019 commi, sul quale il governo aveva posto la questione di fiducia, era stato approvato dal Senato nella seduta del 23 dicembre 2021 (5).

La Camera, ricevuto il testo il 24 dicembre, si è vista costretta per mancanza di tempo, a rinunciare a un esame approfondito del provvedimento, come era accaduto l'anno precedente al Senato. La Commissione ha analizzato i 400 emendamenti presentati, giudicandone inammissibili più di 200 e l'Assemblea ha votato un maxi emendamento che, essendo di contenuto identico a quello già approvato dal Senato, non ha imposto un nuovo passaggio parlamentare. Così, anche per l'approvazione del bilancio per il 2022, definitivamente licenziato dalla Camera il 29 dicembre 2021, è stata seguita la prassi, invalsa negli ultimi anni, del "bicameralismo alternato", che vede una sola delle due Camere esaminare nel merito il provvedimento.

Carlo Annunzio

Lo spazio finanziario della manovra

Va osservato che, prima della sua presentazione in Parlamento, la manovra di bilancio era stata a lungo

discussa a Bruxelles (6), al momento della presentazione della Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza (Nadef). Si trattava della prima manovra della presidenza Draghi ed è comprensibile che su di essa si fossero concentrate molte attese. In qualche modo, queste attese non sono state deluse dal momento che nella Nadef, rispetto ai dati contenuti nel Def, si è registrato un miglioramento delle stime di crescita del 2021, dal 4,5 per cento al 6 per cento (7), e uno spazio finanziario più ampio dovuto a una riduzione di altre spese (8). Il miglioramento delle stime di crescita si ricollegava anche alla circostanza che per il 2021 era restata in vigore la *General escape clause* che liberava gli Stati dal rispetto dei vincoli sul deficit e sul debito. Al miglioramento della situazione finanziaria contribuivano, inoltre, i finanziamenti derivanti dal PNRR (9) e gli acquisti operati dalla Bce in grado di ridurre la spesa per interessi. In relazione a queste circostanze, si è creato nei conti pubblici uno spazio di manovra che è stato utilizzato per iniziare una diminuzione del debito, già a partire dall'anno in corso, passando al 146 per cento del pil nel 2024 (era il 155 per cento del pil nel 2020), per finanziare minori entrate o maggiori spese correnti. Alcune di queste spese, che sono collegate all'attuazione del PNRR, superano il triennio di programmazione e producono effetti permanenti sui conti pubblici. Alle erogazioni indicate si devono aggiungere quelle destinate al settore sanitario che, in conseguenza dell'emergenza epidemiologica, sono state determinate in bilancio in 124.061 milioni di euro. (In misura, peraltro, inferiore all'ammontare erogato nel 2019 che era pari al 6,4 per cento pil, mentre la somma scritta nel bilancio per il 2022 è pari al 6,3 per cento del pil) (10).

Nell'ambito degli interventi espansivi, vanno anche considerati i fondi per il finanziamento ordinario delle università stabiliti con il comma 297 per favorire il graduale raggiungimento degli standard europei in ordine al rapporto tra numero dei docenti, di personale tecnico amministrativo e popolazione

(3) Nel disegno di legge erano previste proroghe, ad esempio, per l'assunzione di personale destinato alle amministrazioni pubbliche o per il reclutamento dei vigili del fuoco o del personale impegnato nel settore giustizia.

(4) Ai sensi degli artt. 102-bis e 128, comma 6 del Regolamento del Senato.

(5) Nel maxi emendamento è stato indicato il saldo netto da finanziare, in termini di competenza e di cassa e il livello massimo del ricorso al mercato (art. 21, comma 1-ter, lett. a, L. n. 196/2009).

(6) In merito a questo ruolo, G. della Cananea, *L'Unione europea, dopo la stabilizzazione dei conti pubblici*, in *Diritto pubblico*, 1, 2020, 165 ss. La manovra di finanza pubblica è composta dalla legge di bilancio per il 2022 e dal c.d. decreto fiscale (D.L. n. 146/2021, convertito con modificazioni nella L. n. 301/2021).

(7) I dati sono stati commentati dall'Osservatorio dei conti pubblici (Ocpil) dell'8 ottobre 2021. In realtà, la crescita per il 2021 ha toccato il 6,5 per cento.

(8) F. Fubini, *La prudenza sui conti e le sorprese positive*, in *Il Corriere della sera* del 23 gennaio 2022.

(9) Con la Nadef, si sono modificati significativamente quasi tutti gli obiettivi definiti in primavera dal Def. E, conseguentemente, come spesso era accaduto anche in passato, il contenuto del bilancio è stato definito alla fine di settembre. Si veda D. Franco, *Le procedure di bilancio*, relazione tenuta all'Università Ca' Foscari nel mese di novembre 2020.

(10) Upb (Ufficio parlamentare di bilancio), *Rapporto sulla politica di bilancio 2022*, Roma, dicembre, 2021.

studentesca (11). Questo tema riconduce a quello del numero di laureati che per l'Italia è molto basso, rispetto alla media europea (12).

Certamente, la legge di bilancio per il 2022 gode di uno spazio finanziario assai ampio che difficilmente potrà ripetersi nei prossimi anni, anche se il mancato rispetto dei vincoli europei sarà efficace ancora per il 2022. Occorre, infatti, considerare che i ritmi di crescita rilevati per il 2021 e, in misura ridotta anche per il 2022, potrebbero essere inferiori alle aspettative per effetto di uno scenario internazionale più ostile, o anche per il diffondersi di varianti della pandemia, o in conseguenza di una attuazione solo parziale del PNRR o, infine, come effetto di tassi di interesse più elevati (dovuti sia a una maggiore inflazione, sia a un aumento dello *spread* fra Buoni del tesoro pluriennali e Bund tedeschi).

Le modifiche delle regole finanziarie europee e la loro incidenza sul bilancio

Va osservato che su un possibile ritorno delle regole europee pesano due considerazioni. Quella dei paesi "frugali" che vogliono riconfermare il rigore finanziario degli anni passati ricordando ai paesi che mirano a un alleggerimento dei vincoli finanziari di bilancio che "i trattati non si modificano". Peraltro, la loro correzione è auspicata da Gentiloni, commissario per l'economia a Bruxelles e dalla Presidente della Commissione europea. L'altra considerazione, riconducibile ai paesi contrari al ritorno dei vincoli di bilancio, suggerisce, in assenza dell'unanimità necessaria per correggere i trattati, un intervento per alleggerire i regolamenti che li attuano. In particolare l'alleggerimento investirebbe le procedure che regolano il rientro dal debito eccessivo (13).

Nel complesso, si tratta di correzioni non immediate nella loro realizzazione, prevista in tempi lunghi, e che, come primo passo, potrebbero intervenire

prorogando, almeno di un ulteriore anno, il Patto di stabilità e crescita. Questa idea sta iniziando a circolare con una certa insistenza tra gli addetti ai lavori (14) insieme alla possibilità di cambiare il protocollo sui disavanzi eccessivi, possibile senza intervenire sul trattato. Anche perché sarebbe logico sostituire parametri finanziari fissati trenta anni fa con prescrizioni più attuali e trasparenti che tengano conto anche delle diverse crescite degli Stati (15). Si può aggiungere che oggi si mette, giustamente, in discussione lo stesso concetto di regole di bilancio "intangibili" e uguali per tutti i paesi della Comunità e per tutti i tempi (16).

Sempre in tema di mutamento delle regole europee, il governo italiano in un recente documento ha proposto la creazione di una "Covid debt Agency" alla quale gli Stati potrebbero trasferire le quote di debito accumulate durante la pandemia. Certo, con questa proposta il debito non verrebbe eliminato, ma l'Agency potrebbe negoziare sul mercato il suo costo a condizioni migliori di quelle possibili agli Stati indebitati. In cambio, "to cover future interest payments", l'Agency riceverebbe dai governi nazionali contributi per coprire il costo degli interessi (17).

I contenuti

Nel contesto attuale, con i vincoli finanziari sospesi, è stata approvata la legge di bilancio per il 2022 contenente una manovra di 32 miliardi, di cui 23 in deficit, con una equivalente emissione di debito pubblico (18). La legge di bilancio per il 2022 prevede anche spese non in deficit ma finanziate attraverso il PNRR.

Quanto ai caratteri, nella manovra si nota un indirizzo espansivo consentito, come si è notato, dall'assenza di vincoli finanziari e da una crescita del prodotto interno lordo. Lo spazio così creato nei conti pubblici è stato utilizzato per finanziare maggiori spese o minori entrate (19).

(11) Sul profilo, si veda il commento di B. Carotti in questo stesso fascicolo, *infra*, p. 213.

(12) La media europea dei laureati, tra i 30 e i 34 anni è del 41 per cento. L'Italia, peraltro, supera di poco il 27 per cento mentre la Germania sfiora, insieme al Portogallo, il 35,5 per cento e la Francia ha un numero di laureati che si avvicina al 48 per cento. Fonti: *Il Sole 24 Ore* del 10 agosto 2021.

(13) In particolare, il *Six pack* e il *Two pack*.

(14) Antonio Patuelli, Presidente dell'Associazione bancaria ha dichiarato a *Il Sole 24 Ore* del 6 febbraio 2022 che il Patto dovrà diventare un patto di crescita prima che di stabilità al fine di rilanciare le economie dei Paesi membri e per completare l'Unione bancaria europea.

(15) Così M. Bordignon - G. Pisauro, *Sulla riforma del quadro di politica fiscale dell'Unione europea*, in *Astrid Paper*, n. 82,

pubblicato il 1° febbraio 2022. Sulle regole fiscali dell'Unione si veda I. Angeloni - D. Gros, *Una proposta utile (ma migliorabile) per le regole fiscali Ue*, su *Il Sole 24 Ore* del 28 gennaio 2022.

(16) O. Blanchard - A. Leandro - J. Zettelmeyer, *Que faire des règles budgétaires européennes?*, in *Le grand continent. Eu*, del 22 febbraio 2021.

(17) Si veda F. Giavazzi - F. Guerrieri - G. Lorenzoni - C.H. Weymuller, *Revising the european fiscal framework*, in *Governo.it* del 23 dicembre 2021.

(18) In tema, si vedano le osservazioni di G. della Cananea su *Il Foglio* del 6 gennaio 2022.

(19) Su questo aspetto si leggano le osservazioni critiche di C. Bastasin, *La cattiva strada che porta all'instabilità*, su *La Repubblica* del 10 gennaio 2022.

Molta attenzione è stata dedicata, nella manovra, alla riforma del sistema fiscale per la quale sono stati impegnati 8 miliardi. La riforma, sollecitata dal Parlamento con un documento di indirizzo votato praticamente all'unanimità, aveva richiesto la riduzione dell'aliquota media effettiva dell'Irpef (per la fascia tra 28 e 55 mila euro) e la modifica delle aliquote marginali effettive. L'obiettivo della riforma era quello di razionalizzare l'Irpef riducendola per i redditi medi. Sotto questo profilo, è stato osservato che l'impatto della riforma è stato addirittura sottostimato (20), smentendo così l'opinione di una manovra regressiva (21). Va anche segnalato, in termini previdenziali, il provvedimento con il quale si passerà da quota 100 a quota 102 (22) che si trasformerà, nel 2023, in quota 104.

Da notare, tuttavia, che l'indirizzo espansivo della legge di bilancio non è accompagnato da uno spirito riformatore in grado di connotare la legge con una sua impronta volta, a tutto tondo, alla ripresa dell'economia. Così si spiega come mai nella legge sono adottati provvedimenti non esenti dai difetti riscontrati nelle leggi di bilancio degli anni scorsi. Ad esempio, non mancano i contributi a pioggia o le così dette mance e manette come la previsione di 400 mila euro per il 2022 per finanziare i campi sportivi dell'Istituto Pietro Mennea di Barletta o i 200 mila euro da erogare alla Fondazione Franco Zeffirelli.

Un intervento che ha suscitato un notevole interesse è quello dei finanziamenti erogati a migliorie apportate agli edifici di proprietà privata. Si tratta di un *bonus* facciate introdotto con la legge di bilancio per il 2020 e di un *superbonus* o *ecobonus*, che prevede un rimborso al 110 per cento del costo dei lavori, introdotto nel maggio 2020 con il c.d. decreto "Rilancio" (23). Con l'attuale legge di bilancio la durata di queste misure, adottate quasi all'unanimità, è stata prorogata.

Peraltro, gli interventi di cui si è detto sono criticabili in primo luogo, perché tutti i *bonus* edilizi presentano il difetto di favorire le fasce più abbienti della popolazione. In secondo luogo, perché sono spesso insostenibili per la finanza pubblica, specialmente quando, come nel tempo attuale, si verifica l'aumento del costo delle materie prime di cui il *superbonus* è spesso anche la causa. Senza contare, in terzo luogo, che il meccanismo approvato si presta al compimento di illeciti. Sotto questo aspetto, secondo i dati più recenti, sono attualmente bloccate fatture per 4 miliardi di euro per sospette frodi (24).

Certo, si può mettere in evidenza che gli interventi adottabili, sia pure a un costo elevato, hanno l'effetto di ridurre la bolletta energetica per il proprietario e le emissioni nocive per la collettività. Peraltro, si può osservare che sarebbe stato consigliabile ricorrere a un finanziamento pubblico solo parziale, attivando nel proprietario un suo interesse all'attività di rifacimento, mobilitando in questo modo il risparmio privato (25). Accanto a questi interventi, la legge di bilancio per il 2022 si segnala anche per l'assenza di provvedimenti volti alla revisione della spesa. Mentre a queste misure occorrerà pure ricorrere al momento in cui, ripristinati i vincoli di bilancio, sarà necessario stringere di nuovo i cordoni della borsa.

Considerazioni a parte andrebbero formulate sul profilo della realizzazione. È stato osservato che la manovra richiederà un consistente lavoro per darle attuazione, dal momento che saranno necessari 160 decreti attuativi dai più diversi contenuti (26). Senza contare la realizzazione di 45 progetti del PNRR per un importo di 24,1 miliardi scadenti il prossimo 30 giugno e i 51 progetti scadenti il 31 dicembre per un ammontare di 24,1 miliardi di euro (27).

(20) Così L. Capone su *Il Foglio* del 22 gennaio 2022; Upb, *La revisione dell'Irpef nella manovra di bilancio*, flash n. 5 del 20 dicembre 2021.

(21) Si leggano le osservazioni di P. Rizza e A. Santoro in merito alla rimodulazione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni Irpef e sull'introduzione dell'assegno unico universale (Auu), su *Il Sole 24 Ore* del 19 gennaio 2022.

(22) Si potrà quindi andare in pensione a 64 anni di età e con 38 anni di contributi. Si veda P. Garibaldi, su *La Stampa* del 29 ottobre 2021.

(23) D.L. n. 77/2021, convertito con modificazioni in l. n. 108/2021.

(24) Una attenta analisi su *Il Sole 24 Ore* del 1° febbraio 2022 mostra che già due miliardi di crediti risultano frodati al fisco con l'utilizzazione di una anomala "circolarità" dei crediti creati sulla base di lavori edili mai effettivamente realizzati che passano di società in società.

(25) Si vedano le osservazioni di G. Pisauro, su *Lavoce.info* del 24 dicembre 2021.

(26) Sui decreti attuativi, si veda Governo italiano, Presidenza del Consiglio dei ministri, R. Garofoli, *Relazione sull'attuazione del programma (13 febbraio 2021- 31 dicembre 2021)*, redatta il 6 gennaio 2022.

(27) I dati sono stati pubblicati su *La Repubblica* del 1° febbraio 2022.